Temas Essenciais em R.I. 5

Antônio Carlos Lessa | Henrique A. de Oliveira (Coords.)
Francisco Doratioto | Carlos Eduardo Vidigal

Francisco Doratioto | Carlos Eduardo Vidigal

As metas que a diplomacia brasileira deseja realizar nos próximos anos foram conformadas ao longo de sua trajetória histórica, da formação do Estado nacional e da nacionalidade brasileira até sua atuação diante das forças da globalização. Nesse percurso, muitos foram os desafios internacionais, as conjunturas adversas e as pressões internas para que a política exterior brasileira pudesse atender, na medida do possível, as demandas da sociedade. Entre sucessos e frustrações, o país consolidou sua soberania e uma tradição de autonomia e universalismo que, indubitavelmente, orientarão seus passos futuros.

A obra traz um apanhado histórico de cinco momentos importantes do País: a Independência e definição do Estado Nacional (1822-1845); a Soberania, intervencionismo e pragmatismo (1845-1889); o Desenvolvimento, autodeterminação e latino-americanismo (1930-1961); Autonomia, universalismo e sul-americanização (1961-1989); e, por fim, O Brasil no mundo globalizado (1990-2010).

A proposta desta coleção é a publicação de livros com foco no ensino de Relações Internacionais, englobando todas as disciplinas relevantes na formação básica oferecida pelos cursos de graduação da área de RI, e com aplicações em outras áreas, como Ciências Sociais, História, Economia, Direito e Geografia. Escrita em linguagem direta e acessível, a *Coleção Temas Essenciais em RI* é desenvolvida por professores vinculados ao Curso de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, o mais tradicional programa de formação na área.

Indicado para a disciplina de Introdução ao Estudo das Relações Internacionais, História das Relações Internacionais; Análise da Política Externa; Análise das Relações Internacionais.

ISBN 978-85-02-61818-3
9 788502 618183

Temas Essenciais em R.I. 5

Antônio Carlos Lessa
Henrique A. de Oliveira (Coords.)

Francisco Doratioto | Carlos Eduardo Vidigal

Francisco Fernando Monteoliva Doratioto é doutor e mestre em História das Relações Internacionais do Brasil pela Universidade de Brasília (UnB) e graduado em História e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP).

Carlos Eduardo Vidigal é doutor em Relações Internacionais e professor do Departamento de História da Universidade de Brasília (UnB) , na área de História da América, desenvolve pesquisas sobre História da Política Exterior do Brasil, Relações Internacionais na América do Sul e Geopolítica do Atlântico Sul.

Antônio Carlos Lessa (Coord.) é pós-doutor pela Université de Strasbourg, doutor e mestre em História pela Universidade de Brasília (UnB) e graduado em Relações Internacionais pela mesma instituição.

Henrique Altemani de Oliveira (Coord.) é doutor e mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e graduado em Ciências Sociais pela mesma instituição.

HISTÓRIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL

www.editorasaraiva.com.br

Temas Essenciais em R.I. 5

Antônio Carlos Lessa
Henrique A. de Oliveira (Coords.)

HISTÓRIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL

Francisco Doratioto | Carlos Eduardo Vidigal

Av. das Nações Unidas, 7221, 1º Andar
Pinheiros – São Paulo – SP – CEP: 05425-902

SAC | 0800-0117875
De 2ª a 6ª, das 8h às 18h
www.editorasaraiva.com.br/contato

Diretoria executiva Flávia Alves Bravin
Diretoria editorial Renata Pascual Müller
Gerência editorial Rita de Cássia S. Puoço
Coordenação editorial Fernando Alves
Edição Ana Laura Valerio
Neto Bach
Thiago Fraga
Produção editorial Alline Garcia Bullara
Amanda Mota Loyola
Daniela Nogueira Secondo
Estela Janiski Zumbano
Serviços editoriais Juliana Bojczuk Fermino

Revisão Rita Del Monaco
Diagramação MSDE / MANU SANTOS Design
Capa MSDE / MANU SANTOS Design
Atualização da 4ª tiragem Daniela Nogueira Secondo
Impressão e acabamento Gráfica Paym

ERP 399.216.001.004

ISBN 978-85-02-61818-3

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
ANGÉLICA ILACQUA CRB-8/7057

Vidigal, Carlos Eduardo
História das relações internacionais do Brasil / Carlos Eduardo Vidigal, Francisco Fernando Monteoliva Doratioto; coordenado por Antonio Carlos Lessa, Henrique Altemani. – São Paulo : Saraiva, 2014.
152 p. (Temas Essenciais em RI, 5)

Bibliografia
ISBN 978-85-02-61818-3

1. Relações internacionais – História 2. Relações internacionais – Brasil 3. Diplomacia I. Título II. Doratioto, Francisco Fernando Monteoliva III. Lessa, Antonio Carlos IV. Oliveira, Henrique Altemani de

14-0708 CDD-327.09

Índices para catálogo sistemático:
1. Relações internacionais – História

1ª edição
1ª tiragem: 2015
2ª tiragem: 2016
3ª tiragem: 2017
4ª tiragem: 2019

EDITAR 5300 CL 650784 CAE 574060

Sobre os autores

FRANCISCO DORATIOTO é doutor e mestre em História das Relações Internacionais do Brasil pela Universidade de Brasília (UnB) e graduado em História e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP).

CARLOS EDUARDO VIDIGAL é doutor em Relações Internacionais e professor do Departamento de História da Universidade de Brasília (UnB), na área de História da América, desenvolve pesquisas sobre História da Política Exterior do Brasil, Relações Internacionais na América do Sul e Geopolítica do Atlântico Sul..

ANTÔNIO CARLOS LESSA (Coord.) é pós-doutor pela Université de Strasbourg, doutor e mestre em História pela Universidade de Brasília (UnB) e graduado em Relações Internacionais pela mesma instituição. Atualmente, é professor do Instituto de Relações Internacionais da UnB e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). É editor da *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI), do *Boletim Meridiano 47* e coordenador do projeto Mundorama, na UnB, iniciativa de divulgação científica em Relações Internacionais no Brasil.

HENRIQUE ALTEMANI DE OLIVEIRA (Coord.) é doutor e mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e graduado em Ciências Sociais pela mesma instituição. Atualmente, é pesquisador visitante e coordenador adjunto do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. É igualmente professor do Programa de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Coordenador do Grupo de Estudos Ásia Pacífico. Foi coordenador adjunto do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP e professor e coordenador do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

Sumário

INTRODUÇÃO

Introdução

Ao se aproximar, em perspectiva histórica, o bicentenário da independência do Brasil, o país se apresenta em uma nova etapa de sua inserção internacional. As metas que a diplomacia brasileira deseja realizar nos próximos anos foram conformadas ao longo de sua trajetória histórica, da formação do Estado nacional e da nacionalidade brasileira até sua atuação diante das forças da globalização. Nesse percurso, muitos foram os desafios internacionais, as conjunturas adversas e as pressões internas para que a política exterior brasileira pudesse atender, na medida do possível, às demandas da sociedade. Entre sucessos e frustrações, o país consolidou sua soberania e uma tradição de autonomia e universalismo, que, indubitavelmente, orientarão seus passos futuros.

Nem sempre, porém, a produção intelectual, em geral, e a produção acadêmica, em particular, acompanharam o dinamismo verificado nas relações internacionais do país neste mundo globalizado. A produção intelectual brasileira na área de relações internacionais teve um crescimento notável nas duas últimas décadas, respondendo ao aumento do número de cursos de graduação e de pós-graduação. Tanto os cursos de relações internacionais quanto a produção intelectual ganharam em volume e diversidade. Em termos profissionais, o mercado de trabalho para internacionalistas e historiadores das relações internacionais tornou-se uma realidade, pelo menos a partir da virada do milênio, ao contrário do que acontecia nos anos 1970, quando a Universidade de Brasília criou o primeiro curso de Relações Internacionais.[1]

Quem se perguntar, entretanto, sobre a quantidade de trabalhos dedicados à análise global da política exterior ou à história das relações internacionais do país, irá se deparar com um número muito pequeno. Entre as obras que se propuseram a apresentar uma síntese da trajetória da política exterior brasileira, temos: *A Política Exterior do Império*, de João Pandiá Calógeras, *História Diplomática do Brasil*, de Carlos Miguel Delgado de Carvalho, e *História da Política Exterior do Brasil*, de Clodoaldo Bueno e Amado Luiz Cervo. A *História diplomática do Brasil*, de Hélio Vianna, também deixou contribuição relevante no entrelaçamento da História e do Direito.

Vianna elaborou seu livro com base em um curso sobre a *História das fronteiras do Brasil*, ministrado em 1947 e complementado com um texto produzido por ocasião de um curso de aperfeiçoamento do Instituto Rio Branco (IRBr), em 1950. Tratava-se de um manual de síntese, com um viés interpretativo oficial, que não alcançava, por exemplo, o nível analítico de Pandiá Calógeras, e cuja força estava na reconstituição histórica do percurso seguido pelas relações internacionais de Portugal e do Brasil, das origens ibéricas à queda de Rosas, em 1852. Era, por assim dizer, um texto complementar ao de Delgado de Carvalho, como será visto adiante.

1 LESSA, A. *O ensino de Relações Internacionais no Brasil*. Brasília : Ibri, 2005, p. 47.

A primeira obra a tratar a história da política exterior brasileira em um recorte temporal mais amplo foi *A Política Exterior do Império*, em três volumes, de autoria do engenheiro, político e historiador João Pandiá Calógeras (1870-1934), ministro da Guerra do governo Epitácio Pessoa (1919-1922). Publicada originalmente entre 1927 e 1933, a obra de Pandiá Calógeras teve outras edições, sendo a versão fac-similar lançada pelo Senado Federal uma das mais recentes.[2] Os volumes versam sobre as origens dos problemas históricos e diplomáticos luso-brasileiros, o Primeiro Reinado e o período abrangido entre a Regência e a Queda de Rosas, e, por seu estilo, pode-se dizer que pertencem à linhagem da historiografia política tradicional, entendendo-se tradicional como a ênfase nos acontecimentos, na personalidade dos atores sociais e no papel construtivo das elites e das ideias políticas.

No prefácio do terceiro volume, por exemplo, Pandiá Calógeras afirma ter procurado cobrir o período da queda de D. Pedro I à pacificação do país e ao início do equilíbrio no Rio da Prata, faltando abordar *"os fatos do segundo Império, a que presidiu a figura majestosa, serena e patriótica de D. Pedro II"*, incluindo a intervenção no Uruguai, a guerra do Paraguai, os dissídios com a Inglaterra e a questão Christie, a intimidade com os Estados Unidos, o crescente prestígio do Império na América do Sul e na Europa, e encerrando a enumeração com:[3]

> "a solução do problema multissecular da escravidão africana, o reconhecimento da admirável tarefa executada, tanto humana quanto cristã, pelo mais autorizado juiz de tais matérias no mundo, o Vigário de Cristo, na terra, pelo Santo Padre Leão XIII, *lumen in coelo*, que concedeu à Regente em exercício, D. Isabel, a Redentora, *pars maxima* nos acontecimentos, a maior recompensa de que podia dispor, a Rosa de Ouro".

Se o autor dessas linhas pecava pelo desprezo aos setores populares e por pautar a maioria de suas explicações no talento dos protagonistas da história nacional, ampliava a perspectiva de análise ao incluir na História da Política Exterior os principais elementos da política interna e temas como a escravidão, a "questão religiosa" ou as fianças e os tratados de comércio.

Avançando o país em sua trajetória histórica, com a crise da primeira República e a Revolução de 1930, com a participação na Segunda Guerra Mundial e a crise do Estado Novo, realizou-se a adaptação necessária à nova ordem internacional e à onda democrática dos anos de transição, cujo principal marco na área externa foi a fundação do Instituto Rio Branco (1945). O desenvolvimento econômico, que já se fazia presente nos assuntos internacionais desde os

2 CALÓGERAS, J. P. *A política exterior do Império*. Brasília : Senado Federal, 1998.

3 CALÓGERAS, 1998, v. III, p. 5-6.

anos 1930, assumiu o primeiro plano no palco da política exterior brasileira do pós-guerra, em cujo contexto Carlos Delgado de Carvalho publicou sua *História Diplomática do Brasil*.[4]

Segundo o embaixador Rubens Ricúpero, Delgado de Carvalho obteve sucesso pelo fato de ter preenchido uma lacuna que há muito era sentida, qual seja, a falta de um bom texto que facilitasse o acesso aos conhecimentos básicos sobre a evolução das relações diplomáticas do Brasil. Ao caráter prático e instrumental do livro, elaborado com base em notas e textos das preleções preparadas pelo autor para o curso que ministrara em 1955, no IRBr, somavam-se as ligações com a história brasileira no tocante a outros domínios da vida social. Assim, o autor incluiu em sua obra a análise da questão do tráfico negreiro, do comércio e da navegação, e também do pan-americanismo acadêmico.[5] Para Paulo Roberto de Almeida, sem incorrer em anacronismo, o livro de Delgado de Carvalho apresenta um modelo ainda válido, mas seu escopo é mais modesto, traçando um resumo expositivo das grandes linhas evolutivas da nossa política externa, sem se debruçar sobre problemas complexos das relações exteriores do Brasil.[6]

Com efeito, há lacunas temporais e analíticas no texto de Delgado de Carvalho, mas há também inovações, como os conceitos de novo pan-americanismo e de isolacionismo político e os recortes, como Guerra e Diplomacia na Cisplatina, O Rio da Prata e o Amazonas, Os Estados Unidos e as Repúblicas Latinas, entre outros; de qualquer forma, seria injusto esperar mais de uma obra formada com base em anotações para o curso de História Diplomática do Brasil.

Foram os avanços da historiografia e da própria inserção internacional do Brasil nas décadas de 1960 a 1980 que propiciariam o surgimento da obra *História da política exterior do Brasil*, de Clodoaldo Bueno e Amado Luiz Cervo. Nessa obra, lançada originalmente em 1992, os autores fazem amplo uso de fontes primárias, de publicações oficiais do Ministério da Relações Exteriores (MRE) e de literatura secundária.[7]

O critério analítico adotado pelos autores foi o do desenvolvimento econômico, que sustentou o conjunto da narrativa e o esforço de teorização, na forma da análise paradigmática. Os dois primeiros paradigmas da política exterior brasileira seriam o liberal-conservadorismo (1822-1930) e o desenvolvimentismo (1930-1989), seguidos da "dança dos paradigmas" dos anos 1990, em que conviviam os modelos desenvolvimentista e o de abertura econômica para o mundo, no governo Fernando Henrique Cardoso, seguido do modelo neodesenvolvimentista e de prioridade nas relações Sul-Sul, sob Luís Inácio Lula da Silva. Os capítulos referentes ao período que se estende da Independência à redemocratização foram caracterizados pela narrativa sustentada em documentação histórica oficial, no equilíbrio da análise e na contenção quanto à construção de conceitos, e os dois ou três últimos capítulos, correspondentes aos

4 CARVALHO, Carlos Delgado. *História Diplomática do Brasil*. Brasília. Senado Federal, 1998.

5 RICÚPERO In CARVALHO, 1998, p. VIII.

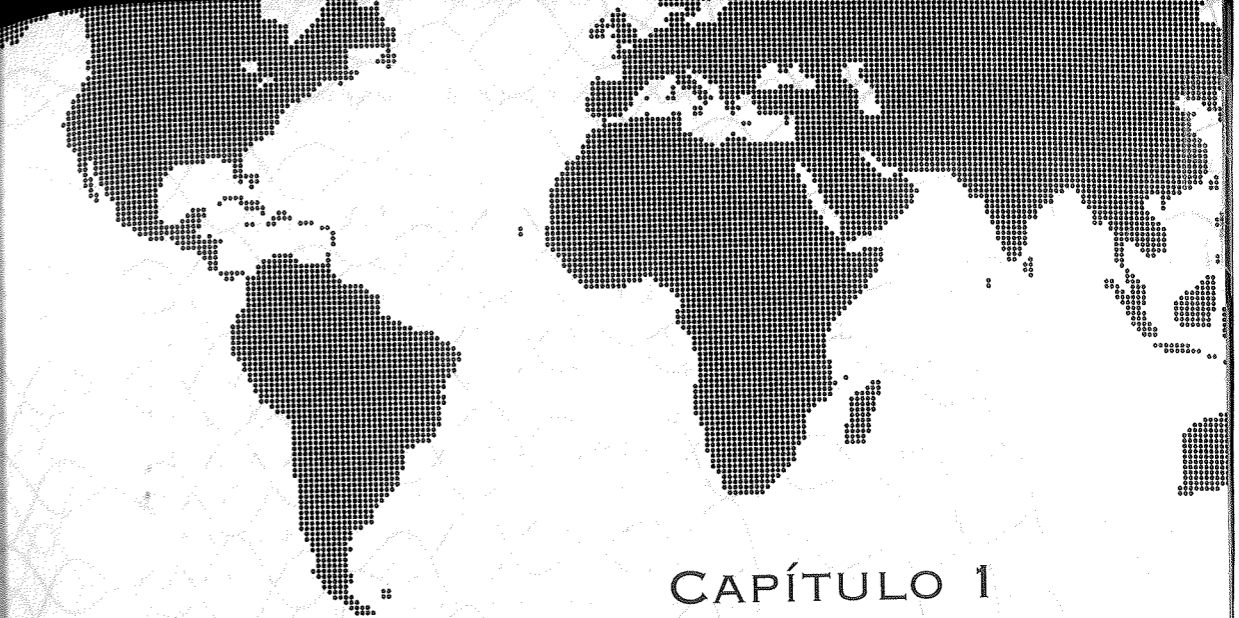
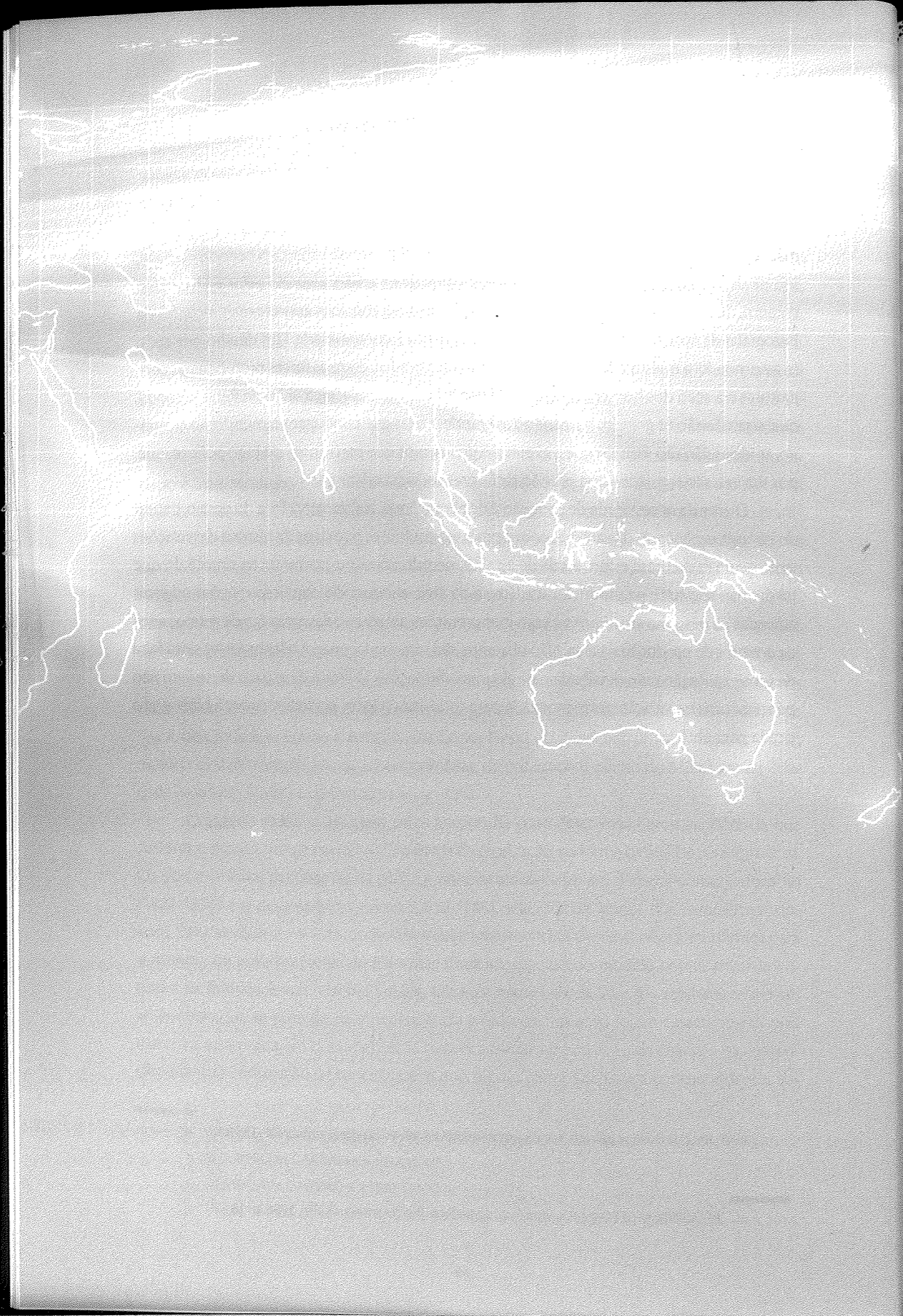
6 ALMEIDA In CARVALHO, 1998, p. XXXII.

7 CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política exterior do Brasil*. Brasília : UnB, 2011.

governos Collor, Itamar, Fernando Henrique e Lula, apresentam um texto mais conceitual que narrativo, atualizado quanto às ações diplomáticas mais relevantes, e normativo no argumento.

O presente texto não tem a pretensão de se equiparar aos clássicos da história diplomática e da política exterior brasileira, seja na periodização, que não abarca o período colonial, seja na densidade do argumento, em razão do limite de extensão sugerido pelos editores. No entanto, dialoga indiretamente com essa tradição, assim como com aportes mais recentes da histografia da área, buscando tanto a mudança quanto à continuidade. Um desafio que cedo se assomou foi a questão do equilíbrio desejado na narrativa, entre as forças profundas, as conjunturas e a ação dos homens de Estado. Nesse aspecto, prevaleceu a visão de René Rémond, qual seja: não são os grandes homens ou as grandes ideias que conduzem o mundo; ao contrário, as ideias não são mais do que a expressão dos grupos que participam do jogo político, que, por sua vez, são regulados pela pressão de fatores socioeconômicos.[8]

Diante da necessidade de concisão e de abrangência, a alternativa foi a do ensaio, pautado na larga experiência dos autores com a pesquisa em fontes primárias da história das relações internacionais do Brasil e com a sala de aula. O método consistiu, portanto, na síntese do que há de mais relevante na produção acadêmica da área, enriquecido com informações originais advindas da pesquisa em arquivo e com interpretações amadurecidas ao longo de muitos anos de ensino e de produção na área. Não obstante, são várias as lacunas, e o leitor talvez sinta falta de uma explicação mais detalhada para algumas afirmações. O limite de espaço deste livro não permitiu uma explicação pormenorizada para tudo, mas o leitor poderá recorrer à bibliografia citada para obtê-la.

8 RÉMOND, René (Org.) *Por uma história política*. Rio de Janeiro : UFRJ, 1996, p. 18.

CAPÍTULO 1

INDEPENDÊNCIA E DEFINIÇÃO DO ESTADO NACIONAL (1822-1845)

O período tratado neste capítulo analisa do reconhecimento da Independência à definição do Estado brasileiro como monárquico e centralizado. Foi um período rico, em que o novo país fez concessões comerciais e políticas para obter o reconhecimento das potências da época, restringindo sua margem de manobra externa; todavia, essas concessões permitiram que Pedro I impusesse a independência e a subordinação ao poder central no Rio de Janeiro a todo o território da antiga América portuguesa, exceto a Província da Cisplatina, que se tornou independente. No conturbado período regencial, a ausência de consenso político interno repercutiu na ação externa do país, que se viu contingenciada pela ausência de meios, e mesmo de definição de objetivos. Com a maioridade de Pedro II e o fortalecimento do poder central, o Império do Brasil começou a implementar a política de exercício da autonomia possível em relação às grandes potências e de presença ativa no Rio da Prata.

1.1 Independência: limitações e guerra

A independência do Brasil foi condicionada pelos acontecimentos na Europa, em razão de a metrópole portuguesa ser aliada do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda, que estava em guerra com a França, de Napoleão Bonaparte. Como consequência, tropas francesas invadiram Portugal, obrigando o governo português a se refugiar no Brasil, o que permitiu, já em 1808, o fim da dominação econômica colonial. Nesse ano, ao chegar a Salvador, na Bahia, vindo de Lisboa, o Príncipe Regente D. João abriu os portos brasileiros para o comércio com países amigos –, ou seja, Grã-Bretanha e Estados Unidos –, pondo fim ao monopólio comercial. Essa abertura, porém, como sublinha Rubens Ricupero, não foi ditada pelos britânicos, pois estes desejavam apenas a concessão de um porto exclusivo para eles na costa brasileira, de preferência em Santa Catarina. A recusa de D. João em aceitar essa exclusividade, afirma esse autor, expressa a preocupação portuguesa, desde a época de Pombal, "de tentar criar contrapesos para a dominação inglesa por meio da igualdade de condições de concorrência para outros parceiros". A Grã-Bretanha era a maior beneficiada pela abertura dos portos dada a inexistência de concorrentes naquele momento, mas isso era circunstancial e, terminada a guerra na Europa e restabelecidas as relações de Portugal com outros países europeus, a realidade seria outra. A alternativa encontrada pela diplomacia de Londres para garantir a manutenção de acesso futuro privilegiado ao mercado brasileiro foi obter de D. João o Tratado de Comércio e Navegação de 1810, que criou uma situação discriminatória favorável às mercadorias de origem britânica, garantindo-lhes o pagamento de impostos aduaneiros menores que os incidentes em mercadorias de outras origens.

Politicamente, o Brasil deixou de ser colônia de Portugal em 1815, quando foi elevado à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves, com o Rio de Janeiro tornando-se o centro do Império luso-brasileiro. Este, porém, se encerrou em 1822, quando as Cortes de Lisboa adotaram medidas para tentar recuperar para Portugal o papel de centro do Império, o que provocou reação das elites agrária e mercantil da Região Sudeste do Brasil. Em contraste com o que ocorreu com os vizinhos da América hispânica, a independência brasileira não significou ruptura, mas, sim, certa continuidade. Ela foi proclamada pelo Príncipe Herdeiro do Trono português, D. Pedro de Alcântara, com o apoio da burocracia e do corpo militar existentes no Rio de Janeiro, inclusive porque D. Pedro I dispunha de legitimidade dinástica perante uma sociedade em que, há séculos, a ocupação e o exercício do poder eram determinados pelo princípio dinástico. Como consequência, o Império do Brasil nasceu dispondo de um Estado minimamente operacional, que contava com estrutura administrativa e com Exército e Marinha nacionais, dos quais participavam mercenários. Como consequência, D. Pedro I pode impor às províncias do norte do Brasil, mais próximas de Lisboa que do Rio de Janeiro, a aceitação da independência, sufocando militarmente a tentativa de secessão republicana da Confederação do Equador (1824) no Nordeste brasileiro.

Embora 7 de setembro de 1822 seja a data oficial da independência brasileira, um mês antes, em 6 de agosto, no Manifesto aos Governos e Nações Amigas, D. Pedro I anunciara "a vontade geral do Brasil que proclama à face do universo a sua independência política", acusando as Cortes de Lisboa de quererem restabelecer o antigo regime colonial.

As negociações para o reconhecimento da independência foram orientadas por D. Pedro I, após o projeto de José Bonifácio de Andrada e Silva, ministro da Guerra e dos Negócios Estrangeiros, para modernizar o Brasil em suas relações econômicas e sociais, bem como para inserir o país de modo afirmativo no mundo, ter sido derrotado. Segundo Rubens Ricupero, ele era um dos raros homens públicos da época em que negociavam com os ingleses sem insegurança ou sentimento de inferioridade. Assim, ao enviar instruções para Felisberto Caldeira Brant, o primeiro representante brasileiro em Londres, Bonifácio afirmou que o Brasil não temia a Europa nem precisava dela, pois tinha "tudo o que é preciso", importando principalmente supérfluos objetos de luxo.

O Brasil da independência tinha cerca de 4 milhões de habitantes; desses, 1,2 milhão, em média, eram escravos, responsáveis pela produção agrícola em latifúndios, que faziam também trabalhos urbanos e domésticos.

José Bonifácio estava ciente da situação de atraso da nossa economia escravista, com baixa produtividade e mercado consumidor restrito, e de como isso penalizaria a construção do novo país. Para superar o atraso, ele defendeu o fim da escravidão e a realização de reforma agrária, mas a elite imperial, prisioneira do pensamento conservador e sustentada pelo braço escravo, não o apoiou. Assim, encontrando-se socialmente isolado, José Bonifácio discordou do comportamento autocrático do Imperador e caiu do governo em julho de 1823. A partir de então, as negociações externas pelo reconhecimento da independência ficaram sob a responsabilidade do próprio D. Pedro I, cuja ação era motivada pela preservação de seu poder pessoal, da estrutura de dominação política centralista e dos interesses da Casa Real de Bragança. Esse reconhecimento era prioritário para D. Pedro I, pois significava a ratificação de seu projeto político, e para a elite escravocrata agroexportadora que apoiara o processo de independência, pois havia o risco de Portugal restabelecer-se como intermediário comercial entre o Brasil e os compradores europeus.

A independência objetivava a manutenção da estrutura socioeconômica anterior e o aprofundamento da relação de dependência com os centros capitalistas por meio da exportação de produtos primários, produzidos com mão de obra escrava, e da importação de produtos manufaturados.

O reconhecimento da independência do Brasil pelos Estados Unidos, ocorrido em 1824, e por países vizinhos era importante para D. Pedro I, mas não tanto quanto o de potências europeias, e essas somente o fariam depois que Portugal o fizesse. Após intensa mediação britânica, um tratado de paz entre Brasil e Portugal, assinado em 29 de agosto de 1825, promoveu o reconhecimento da independência brasileira por aquele país. Por exigência de D. João

VI, constou nesse tratado que ele cedia a seu filho D. Pedro a soberania sobre o Brasil e que o novo país se comprometia a não aceitar proposta de união com quaisquer outras colônias portuguesas, ressalva implementada para evitar a perda do domínio lusitano sobre territórios na África. Além disso, o Brasil comprometeu-se a pagar a Portugal 2 milhões de libras esterlinas como indenização, dos quais 1,4 milhão referiam-se à transferência da dívida portuguesa contraída para financiar a campanha militar contra a própria independência brasileira.

Seguiu-se, então, o reconhecimento da independência pela Grã-Bretanha, juntamente com a assinatura de tratados de comércio e de abolição do tráfico de escravos. Esses tratados foram assinados no Rio de Janeiro pelo representante britânico Charles Stuart, mas, em Londres, o Secretário de Negócios Estrangeiros, George Canning, rejeitou os dois últimos, sob o argumento de serem poucas as vantagens comerciais obtidas, além de a figura do "juiz conservador" (tribunal especial inglês no Rio de Janeiro, símbolo dos direitos de extraterritorialidade) não ser ratificada e de não se ter estabelecido o direito de inspeção em navios suspeitos de fazer tráfico negreiro. Como consequência, em 1826, D. Pedro I assinou um tratado com a Grã-Bretanha para a abolição desse tráfico, ratificando os compromissos assumidos em convenção por Portugal, em 1817, a qual concedia o direito de inspeção a navios e criava, no Rio de Janeiro, comissões mistas de julgamento para as tripulações de navios que praticassem o tráfico negreiro ilegalmente. Além disso, pela Convenção de 1826, o Brasil comprometeu-se a cessar qualquer tráfico negreiro em março de 1830.

No ano seguinte, em 1827, o Império do Brasil assinou o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação com a Grã-Bretanha, com validade de 15 anos, no qual aquele país obteve privilégios aduaneiros, como a cobrança de 15% de imposto de importação na aduana brasileira e o reconhecimento de nação mais favorecida, isso significando que qualquer concessão comercial feita pelo Brasil a outro país seria automaticamente estendida à Grã-Bretanha.

Depois do reconhecimento britânico, seguiram-se as negociações com os demais países europeus, que, por sua vez, também pleitearam a cobrança da taxa de 15% para a importação para seus produtos pela aduana brasileira. No final, em 1828, por iniciativa do governo imperial, a Assembleia Geral do Império aprovou a extensão dessa taxa às importações de todos os países. Na realidade, o baixo percentual dessa taxa, imposta inicialmente pela Grã-Bretanha e condicionada por outros países para o reconhecimento da independência, comprometeu as finanças públicas durante mais de uma década, pois, no século 19, a receita obtida com essa tarifa era a maior fonte do Tesouro nacional.

Em paralelo às negociações com diferentes países para o reconhecimento da independência, D. Pedro I também se preocupava com a guerra pela manutenção da posse da Província da Cisplatina, hoje Uruguai.

No século XVII, em 1680, Portugal fundou a Colônia do Sacramento na margem oriental do Rio da Prata, em uma península de formato retangular, para facilitar sua defesa. Essa península contava com um porto natural, o que era essencial para os portugueses terem acesso

ao interior da América do Sul via navegação do estuário platino e seus afluentes – os rios Uruguai e Paraná (este deságua no rio Paraguai, que nasce em Mato Grosso) –, e também para que o comércio/contrabando de metais preciosos, particularmente a prata vinda de Potosí, atual Bolívia, e de mercadorias fosse desviado de Buenos Aires, localizado na margem oposta à de Sacramento. A Colônia do Sacramento foi objeto de disputas militares e diplomáticas entre Portugal e Espanha, terminando por constituir posse espanhola pelo Tratado de Badajoz (1801).

Em 1811, disputas decorrentes do processo de independência do Vice-Reino do Rio da Prata, com sede em Buenos Aires, levaram as tropas portuguesas a ocupar o território da Banda Oriental, atual Uruguai, retirando-se de lá meses depois. No território oriental, José Gervasio Artigas, chefe militar que apoiava Buenos Aires contra a presença espanhola na região, divergiu da elite dessa cidade, que graças a seu porto estratégico controlava o acesso ao interior, que tentava centralizar o poder político a fim de manter o território do antigo Vice-Reino, da qual fora capital, sob seu controle. Em 1814, Artigas criou a Liga dos Povos Livres: uma república federal e socialmente reformista que angariou apoio dos setores mais pobres da população do meio rural. Os artiguistas, fortalecidos, atuaram inclusive ao norte, em território habitado por brasileiros, e, desse modo, Artigas tornou-se uma ameaça tanto ao projeto político centralizador de Buenos Aires quanto aos interesses da Coroa portuguesa. Em julho de 1816, D. João ordenou nova ocupação da Banda Oriental, que não sofreu oposição de Buenos Aires, e, em 1820, forças portuguesas derrotaram os revolucionários de Artigas, levando-o a refugiar-se no Paraguai, onde morreu, em 1850.

Em 1821, D. João incorporou o território da Banda Oriental ao Reino Unido de Portugal, Algarves e Brasil, com a designação de Província da Cisplatina e, em 1822, essa Província tornou-se parte do Império do Brasil. Mas foi somente em 1824 que as tropas do general Álvaro da Costa, que não aceitara a independência brasileira e fora mantido sob cerco em Montevidéu por tropas fiéis a D. Pedro I, se retiraram para Portugal.

Mantendo o projeto geopolítico da antiga metrópole portuguesa, que era ter soberania sobre território ao sul, até as margens do Rio da Prata, D. Pedro I, em 1823, recusou-se a devolver a Banda Oriental às Províncias Unidas do Rio da Prata, conforme pedido do governo de Buenos Aires. Assim, em 11 de abril de 1825, Juan Antonio Lavalleja, à frente dos chamados *Treinta y tres orientales*, vindos de Buenos Aires, desembarcou no território oriental, iniciando a luta contra a dominação brasileira. Em outubro desse mesmo ano, o pedido de incorporação da Banda Oriental foi aceito pelo Congresso das Províncias Unidas, o que levou D. Pedro I a declarar guerra a tais províncias.

O governo de Buenos Aires não se comprometeu com a expedição de Lavalleja, mantendo-se cauteloso, mas o Congresso Nacional e a população de Buenos Aires eram entusiastas da guerra. Já no Rio de Janeiro não houve o mesmo entusiasmo, e as forças brasileiras em território oriental não tinham estratégia nem coordenação entre suas unidades para enfrentar os revolucionários. A partir de outubro, após a derrota sofrida em Sarandí, as forças do Império

do Brasil dominavam apenas Montevidéu e Colônia, tendo perdido o controle do restante do território oriental. A esquadra imperial contava com superioridade naval – 13 belonaves pesadas contra 19 embarcações mercantes das Províncias Unidas adaptadas para fins militares –, mas, mesmo assim, não dominou as águas platinas. A superioridade, nesse caso, revelou-se relativa, pois os navios brasileiros, por seu grande calado, tinham dificuldade em manobrar no rio Uruguai ou muito próximos da costa, enquanto os navios argentinos, menores e mais leves, eram mais ágeis nas manobras e podiam atuar nessas áreas. Enquanto isso, na costa brasileira, a ação de corsários, com cartas de corso[1] emitidas pelas Províncias Unidas, prejudicavam seriamente o comércio externo brasileiro. Aliás, a atividade de corso provocou, inclusive, um incidente entre o Império e os Estados Unidos.

As relações bilaterais sofriam com as tentativas feitas por navios mercantes norte-americanos para romper o bloqueio imposto pela Marinha Imperial ao porto de Buenos Aires. Em 1827, em razão de o navio *Spark*, de bandeira norte-americana e acusado de servir como corsário a serviço das Províncias Unidas, ter sido apresado por uma belonave brasileira, o representante dos Estados Unidos declarou rompidas as relações diplomáticas com o Império do Brasil. A situação, porém, foi superada, e, em 1828, o Império e os Estados Unidos assinaram um Tratado de Amizade, Navegação e Comércio com validade de 12 anos.

Apesar da vantagem militar das Províncias Unidas, houve impasse, e, por motivos distintos, uma parte não conseguia derrotar a outra. A maior vitória das tropas comandadas pelo general Alvear, a batalha de Passo do Rosário (Ituzaingó, para os argentinos), em 20 de fevereiro de 1827, travada em território rio-grandense, não foi suficiente para que as Províncias Unidas se impusessem militarmente de forma decisiva – Alvear carecia de recursos materiais e de respaldo político, resultado da falta de unidade interna nas Províncias Unidas, onde havia sublevações provinciais e descontentamento em relação à Constituição centralizadora aprovada pelo Congresso. Diante do impasse, o presidente da Argentina, Bernardino Rivadávia, enviou Manuel Garcia ao Rio de Janeiro para conseguir a paz. Nessa capital, cumprindo instruções secretas, ele assinou um tratado reconhecendo ser a Banda Oriental parte do Império do Brasil. A notícia do acordo provocou violentos protestos populares em Buenos Aires, o que agravou a crise política nas Províncias Unidas e obrigou Rivadávia a renunciar.

Em 1828, houve um impasse militar terrestre, pois as forças libertadoras não tinham condições de expulsar o Exército imperial, e as tropas imperiais não conseguiam recuperar o interior da Cisplatina. Com a vitória da Marinha das Províncias Unidas na batalha de Juncal, a situação militar do Império agravou-se. Prejudicada em seu comércio na região, a Grã-Bretanha fez uma intervenção diplomática, impondo a paz e obtendo o compromisso de que o Império do Brasil e as Províncias Unidas aceitassem a independência do território em litígio. Em 27

1 Documento emitido pelo governo de um país autorizando o beneficiário, que poderia ser de qualquer nacionalidade, a atacar navios e instalações de um Estado inimigo.

de agosto de 1828 foi assinada a Convenção Preliminar de Paz, pela qual surgiu a República Oriental do Uruguai, cuja existência como Estado soberano foi garantida perpetuamente pela Inglaterra, pelo Brasil e pelas Províncias Unidas.

E assim terminou a guerra originada mais da lógica da geopolítica colonial que de interesses vitais dos novos países, embora tanto em Buenos Aires quanto no Rio Grande do Sul houvesse pecuaristas que obteriam ganhos econômicos com o acesso ao estoque de gado na Banda Oriental. Para os brasileiros, ficou clara a incapacidade militar de Pedro I e a sua responsabilidade no prolongamento inútil do conflito, contribuindo para aumentar seu desgaste político, que decorreu de seu isolamento dos brasileiros, de sua proximidade com os portugueses que permaneceram no Rio de Janeiro e de seu caráter despótico, demonstrado na dissolução da Assembleia Constituinte e na sangrenta repressão à Confederação do Equador. O agravamento da crise política obrigou D. Pedro I a abdicar ao Trono brasileiro em 7 de abril de 1831. Finalmente, os brasileiros poderiam governar o seu país.

1.2 Centralismo político e soberania

O príncipe herdeiro do Trono, o futuro D. Pedro II, era menor de idade, de modo que, entre 1831 e 1840, o Brasil foi governado por regentes. No Período Regencial, a burocracia governamental do Rio de Janeiro, apoiada pela elite local e também de São Paulo e de Minas Gerais, buscou manter o Estado Monárquico centralizado, enfrentando a resistência armada de oligarquias regionais e de setores populares. Nesse período, a fragilidade do Estado brasileiro impediu que se tivesse uma política externa ativa; além disso, os tratados assinados na década de 1820 constituíam restrição adicional a iniciativas nessa área. Diante disso, restou aos regentes assumirem uma posição defensiva e reativa relativamente aos maiores desafios externos da época:

» ao norte, a tentativa de expansão europeia em direção ao rio Amazonas;
» ao sul a guerra civil no Uruguai e, ainda, a pressão inglesa para que se pusesse fim ao tráfico negreiro.

Conforme estabelecido no convênio de novembro de 1826 entre o Império e a Grã-Bretanha, o tráfico de escravos estava proibido desde março de 1830; no entanto, tal proibição não foi respeitada. Posteriormente, em 7 de novembro de 1831, essa mesma proibição foi regulamentada por lei brasileira, a Lei Feijó, mas, ainda assim, o tráfico continuou sendo praticado, uma vez que era conveniente aos grandes proprietários de terras. O governo regencial estava permeado por interesses escravocratas e, além disso, não tinha meios para uma ação decisiva, que efetivamente pusesse fim ao tráfico – se o fizesse, seria acusado de submissão à arrogância inglesa. A inoperância da Lei Feijó fez com que ela ficasse conhecida como "lei para inglês ver". O lucrativo tráfico de seres humanos continuou, praticado por comerciantes de diferentes

nacionalidades, e a tripulação da maioria dos navios surpreendidos pela Marinha britânica nessa atividade era presa e levada a julgamento em um tribunal misto de Serra Leoa, formado por juízes brasileiro e britânico.

Em relação às ameaças de expansionismo europeu na Amazônia, os governos regenciais posicionaram-se em defesa dos direitos brasileiros, mas com prudência, pois tinham de haver-se com a Revolta da Cabanagem (1835-1840) e a Revolução Farroupilha (1835-1845). Quanto às ambições francesas, em um dos sete tratados de Utrecht, de 1713, a França reconheceu que o Amapá e as duas margens do Amazonas eram portugueses e aceitou a proibição do comércio francês ao sul do rio Oiapoque. Ao chegar ao Brasil, D. João ordenou a ocupação portuguesa da Guiana, cuja restituição à França, até o rio Oiapoque, foi determinada pelo Ato Final do Congresso de Viena, de 1815, ratificando o limite estabelecido em 1713. A partir de 1832, porém, o novo rei francês, Luís Felipe, retomou a política expansionista em relação à Amazônia, e, dois anos depois, com estímulo oficial, um membro da *Société de Géographie de Paris*, o irlandês David Baillie Warden, confundiu intencionalmente o rio Oiapoque com o Araguari, permitindo aos franceses reivindicar que a fronteira entre a Guiana e o Brasil fosse o rio Amazonas.

Em 1836, tropas francesas ocuparam o território da Guiana até o rio Araguari, o que provocou indignação no Rio de Janeiro. Como o governo francês não deu ouvidos aos protestos do governo imperial, este, em 1839, solicitou ajuda britânica. A Grã-Bretanha, por sua vez, solicitou à França que retirasse o posto militar que havia instalado naquele território brasileiro, afinal, a expansão francesa constituía uma ameaça também para Londres, em razão da proximidade com a Guiana inglesa e das próprias ambições britânicas na região. A resistência do governo brasileiro e a postura britânica levaram à retirada francesa do território invadido, que, em 1841, foi declarado território neutro pelo Império e pela França.

A Grã-Bretanha, que já aceitara ser a divisão de águas das bacias dos rios Amazonas e Essequibo a fronteira entre sua colônia guianense e o Brasil, também tinha planos de expansão sobre o território brasileiro ao norte. Assim, em 1835, um aventureiro a serviço britânico esteve no distrito do Pirara, onde hoje é o Estado de Roraima, e, não encontrando ocupação brasileira, comunicou o fato ao governo britânico, que se interessou pela notícia e, em 1838, enviou o missionário protestante Thomas Yound, que se estabeleceu na região, então povoada por indígenas e próxima de minas de pedras preciosas. Youd, porém, foi expulso, por ordem do presidente da Província do Pará, e o distrito de Pirara foi reocupado por destacamento brasileiro; contudo, pouco tempo depois esse destacamento teve de retirar-se em razão de intimação de força militar britânica superior, vinda da Guiana, por ordem do Governo britânico. Por fim, em 1842, os britânicos retiraram-se da região, após proposta brasileira de declará-la zona neutra, em possessão dos índios e sem tropas de ocupação.

Ao sul, o governo regencial manteve-se neutro diante da intervenção promovida por Juan Manuel de Rosas, líder da Confederação Argentina na guerra civil do Uruguai, iniciada em

1839. Rosas era membro do setor rural, produtor de charque, e fora chefe da milícia da província de Buenos Aires, da qual se tornou governador. Ele encarnava os interesses dos setores econômicos mais dinâmicos dessa província, e por extensão da Confederação, os quais se preocupavam em manter a ordem, o que era essencial para as atividades de pecuaristas e comerciais, e em constituir-se no centro político argentino. Em 1831, na condição de governador de Buenos Aires, Rosas assinou o Pacto Federal com os governadores de Santa Fé e de Corrientes, para defenderem-se mutuamente de ataques externos e internos, e em 1835, no início de seu segundo governo, organizou a Confederação Argentina, tornando-se ditador de fato. Formalmente, porém, o poder legal de Rosas era o mesmo dos demais governadores, exceto pelo fato de estes lhe terem delegado autoridade para representar as províncias argentinas no exterior. Rosas declarava-se favorável ao Estado federal, era motivado por um nacionalismo antiliberal e o lema de seu governo era "morte aos selvagens unitários", referindo-se aos defensores de um Estado centralizado, que eram influenciados pelo pensamento liberal.

Foi nessas condições que Rosas interveio na guerra civil uruguaia.

O Uruguai era escassamente povoado e seu Estado carecia de recursos financeiros para organizar-se devidamente. Seus dois primeiros presidentes foram Fructuoso Rivera (1830-1834) e Manuel Oribe (1835-1838), que se tornaram líderes, respectivamente, do Partido Colorado, identificado com o liberalismo europeu, e do Partido Nacional, também conhecido como "blanco", identificado com o nacionalismo antiliberal, ambos fundados em 1836. As disputas políticas entre eles acabaram levando a uma guerra civil, iniciada em 1839, e que se estendeu até 1851, conhecida como a Guerra Grande. A luta iniciou-se com a sublevação de Rivera, apoiado por unitários argentinos, contra Oribe, que se refugiou em Buenos Aires, onde obteve o apoio de Juan Manuel de Rosas, a quem Rivera, que ocupara o poder em Montevidéu, declarou guerra.

O quadro regional era complexo; no Rio Grande do Sul, havia a rebelião farroupilha contra o poder central, desencadeada em 1835, e que, em 1836, proclamou a independência dessa província com o nome de República Rio-grandense. No território gaúcho, as forças leais ao Rio de Janeiro, que controlavam Porto Alegre e o litoral, enfrentavam os separatistas, liderados por grandes fazendeiros, que controlavam a parte sul da província.

Desse modo, a guerra civil uruguaia vinculou-se à disputa entre federalistas e unitários argentinos, à luta no Rio Grande do Sul e aos interesses europeus, com Rivera recebendo apoio financeiro e militar da Grã-Bretanha e da França. A justificativa desse apoio reside no fato de Rivera ter o respaldo do setor mercantil, favorável ao livre comércio, que interessava a essas potências. Já Oribe se apoiava nos proprietários rurais e tinha o respaldo militar de Rosas, que impedia a livre navegação do rio Paraná e obrigava o comércio externo argentino ser feito exclusivamente por Buenos Aires.

Em 1840, a antecipação da maioridade de Pedro II pôs fim ao Período Regencial no Brasil. Isso, na verdade, foi decorrência de as oligarquias regionais terem se dado conta de que,

afinal, o Estado Monárquico centralizado e forte convinha aos seus interesses, pois era mais bem instrumentalizado para manter a ordem interna assim como para cuidar dos problemas externos, como as pressões britânicas contra o tráfico de escravos ou os riscos que a guerra civil uruguaia representava para a unidade brasileira, pois o separatismo da revolta farroupilha só era possível em razão dos recursos e do apoio obtidos no Uruguai. Consolidou-se assim um bloco de poder cujo núcleo era basicamente oligarquia produtora de café das províncias de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, e esse setor oligárquico hegemônico aliou-se à burocracia governamental na defesa do Estado centralizado, para o qual obteve legitimidade ao colocar à frente de seu governo, antecipadamente, D. Pedro II, figura que simbolizava a conciliação e a convergência de interesses entre esse núcleo hegemônico e as oligarquias regionais.

A união das elites e a melhoria das finanças imperiais, como resultado principalmente das exportações de café, fortaleceram o Estado brasileiro, que, durante a década de 1840, construiu uma política externa que implementou uma relação qualitativamente distinta da que era mantida com a Grã-Bretanha e com as grandes potências, estabeleceu um critério para a definição de fronteiras e criou uma política para o Rio da Prata, que persistiu até boa parte do século XX. Os objetivos e diretrizes dessa política externa resultaram de um processo decisório, que, durante essa década, adquiriu racionalidade crescente à medida que a própria estrutura do Estado se definiu e se fortaleceu com o restabelecimento do Conselho de Estado, com a criação da figura do Presidente do Gabinete de Ministros, o que, na prática, estabeleceu o Parlamentarismo, e com Pedro II adquirindo experiência política e administrativa para manejar esses mecanismos de poder.

A situação que exigia atenção imediata era a do sul, onde persistia o movimento revolucionário separatista farroupilha, sem perspectiva de vitória pelas armas do exército legalista. Os revolucionários obtinham armas e cavalos – vitais nas guerras travadas nos descampados platinos – nas províncias argentinas de Entre Ríos e Corrientes e utilizavam o porto de Montevidéu para o comércio com o exterior, posto que o litoral rio-grandense fora bloqueado pela Marinha imperial. O presidente uruguaio Fructuoso Rivera, que na guerra civil travada contra os *blancos* controlava apenas a capital e alguns pontos no interior do país, era visto com reservas pelo governo brasileiro por manter comércio e relações amistosas com os farroupilhas. No entanto, o Rio de Janeiro também não tinha interesses convergentes com Oribe, que era visto como mero instrumento de Rosas. Este, por sua vez, por ser charqueador, via os farroupilhas como concorrentes, pois entre eles estavam os principais produtores de charque do Rio Grande do Sul, vários dos quais proprietários de fazendas no Uruguai e que disputavam com produtores argentinos o mesmo mercado consumidor: os escravos no Brasil. Os governantes do Império desconfiavam de que por trás do apoio de Rosas a Oribe, assim como da recusa desse ditador em reconhecer a independência do Paraguai, havia tão somente o intuito de incorporar o Uruguai à Confederação Argentina.

Rosas, por sua vez, recusou-se a abrir o rio Paraná à livre navegação, portanto, ao comércio internacional, e isso lhe valeu a hostilidade da Grã-Bretanha e da França, por um lado, mas, por

outro, granjeou-lhe alguma simpatia no Rio de Janeiro, onde havia aversão aos britânicos em razão dos tratados que estes impuseram para o reconhecimento da independência do Brasil. Essa circunstância, aliada ao fato de parecer que Oribe, protegido de Rosas, se sairia vitorioso no Uruguai e à continuidade da revolta farroupilha, levou os governantes brasileiros a aceitar, em 1843, proposta de aliança feita por Rosas. Este a fizera por receio de que uma ação militar anglo-francesa o obrigasse a retirar suas tropas do solo uruguaio, e, ainda, por estar enfrentando uma rebelião contra si em Corrientes. A aliança proposta objetivava pacificar o Uruguai e o Rio Grande do Sul por meio de uma ação comum entre o Império do Brasil e a Confederação, na qual a Marinha Imperial bloquearia Montevidéu e outros portos que estivessem sob o controle de Rivera, enquanto Rosas forneceria os cavalos necessários ao Exército Imperial para operar contra os farroupilhas. Os termos dessa aliança foram negociados no Rio de Janeiro, com o representante da Confederação, e o tratado foi assinado por Pedro II em 24 de março de 1843 e enviado para a ratificação de Rosas. Este, porém, recusou-se a fazê-lo sob o argumento de que nenhum acordo podia ser negociado sem o consentimento de Manuel Oribe, o que, evidentemente, era um pretexto para desfazer a aliança, dado que, na realidade, esta se tornara desnecessária ao líder argentino, pois a ameaça anglo-francesa fora afastada e a sublevação de Corrientes tivera fim. A negativa rosista foi tomada pelo governo imperial como uma afronta à dignidade de Pedro II, e mais: convenceu os homens de Estado brasileiros de que Rosas era um inimigo e que o Império tinha de se preparar para enfrentá-lo.

A primeira medida do governo imperial nesse sentido foi obter a unidade interna; para tanto, fez concessões aos farroupilhas e, em 1845, conseguiu pôr fim à luta separatista do Rio Grande do Sul, garantindo que permanecesse província no Império. No ano anterior, em 1844, o Império foi o primeiro país a reconhecer a independência do Paraguai; diplomatas brasileiros atuaram junto a países europeus para que fizessem o mesmo e, discretamente, apoiou esse país para fortalecer-se militarmente perante Rosas. Também em 1844, o diplomata Miguel Calmon du Pin e Almeida, enviado a Berlim pelo governo imperial para assinar um acordo comercial, passou antes por Londres e Paris, onde tentou obter a cooperação da Inglaterra e da França para uma ação contra Rosas, mas esses dois países preferiram continuar a agir sozinhos.

Outra prioridade do início do Segundo Reinado era o controle da política de comércio exterior e a recuperação de sua autonomia fiscal. Havia a determinação em se tirar da Inglaterra o privilégio de "nação mais favorecida", o que seria extensivo aos demais países, embora não se pretendesse eliminar a presença comercial britânica no mercado brasileiro. A baixa taxação aduaneira sobre as mercadorias importadas restringiam a tal ponto a arrecadação do Tesouro Imperial, que comprometia sua capacidade de financiar as atividades governamentais. Como consequência, o Tratado de Comércio com a Grã-Bretanha, de 1827, não foi renovado ao expirar, em 1842. Para obter a ratificação desse tratado, o diplomata britânico Henry Ellis chegou ao Rio de Janeiro no final de 1842, mas o máximo que obteve foi a sua prorrogação por dois anos, após muita pressão e o argumento de que o Império deveria ter denunciado o tratado com dois anos de antecedência, o que não fora feito.

A recusa em renovar os tratados da década de 1820, nas palavras de José Murilo de Cavalho, "teve caráter de defesa da soberania nacional contra os privilégios ingleses".[2] Em agosto de 1844, caducou o tratado comercial com a Grã-Bretanha, e nos meses seguintes seria a vez dos demais acordos desse tipo, com o governo imperial estabelecendo novas tarifas de importação, de modo a aumentar a arrecadação fiscal. A medida, que ficou conhecida como Tarifa Alves Branco, também teve uma preocupação protecionista, pois estabeleceu a taxa de 30% de importação para produtos sem similar nacional e de 60% para aqueles que tivessem produção nacional. Em 1845, venceram os tratados de comércio assinados com outros países europeus, os quais também não foram renovados pelo Império.

Continuando o movimento de construção da autonomia externa, em julho de 1845 o governo imperial comunicou à Grã-Bretanha o fim da validade da convenção de combate ao tráfico negreiro. Em resposta a essa decisão brasileira e à Tarifa Alves Branco, o governo britânico retaliou com a lei Bill Aberdeen, que, de modo unilateral, considerava perpétua a classificação de pirataria que fora dada ao tráfico negreiro pela convenção de 1826. As belonaves britânicas, então, passaram a capturar navios brasileiros que transportavam escravos, enquanto a tripulação destes era julgada em Cortes constituídas unicamente de juízes britânicos.

As novas posturas do Império do Brasil, que contrariavam os interesses das potências europeias, a pacificação da Farroupilha e a definição de Rosas como inimigo a ser contido, demonstram que, em meados da década de 1840, o Estado Monárquico estava consolidado e dispunha de recursos institucionais e materiais para adotar política externa ativa.

Principais conceitos

Autonomia fiscal. Capacidade de o Estado atender às suas necessidades financeiras com os recursos obtidos por meio de impostos.

Carta de corso. Documento emitido pelo governo de um país autorizando o beneficiário, que poderia ser de qualquer nacionalidade, a atacar navios e instalações de um Estado inimigo. O corsário ficava com o saque resultante de sua ação, a qual não era caracterizada como pirataria. As cartas de corso foram abolidas pela Declaração de Paris, de 1856.

Conselho de Estado. Instituição criada por Pedro I, em 1823, com função consultiva para questões propostas pelos ministros ou pelo Imperador. Durante o Segundo Reinado, de acordo com lei de 23/11/1841, era presidido por D. Pedro II, Imperador, que indicava seus componentes (políticos dos dois partidos existentes, fazendeiros, negociantes,...) e que ocupavam a função em caráter vitalício.

2 CARVALHO, p. 28.

Conselho ou Gabinete de ministros. Sinônimo de governo nacional no Segundo Reinado, cabendo sua organização ao Presidente do Conselho, que era nomeado por D. Pedro II. O Conselho de Ministros foi criado em 1847, inspirado no modelo parlamentarista britânico, mas, aqui, o partido político chegava para compô-lo, ou seja, ao poder, não como resultado de vitória eleitoral, mas por decisão do Imperador.

Extraterritorialidade (Direito de). Em virtude de tratado internacional entre dois Estados, um cidadão estrangeiro é dispensado da aplicação de leis ou de obediência a tribunais locais, sendo submetido a juízes e leis de seu país de origem caso seja acusado de alguma ilegalidade por autoridades de onde estiver residindo. Era o caso dos cidadãos britânicos residentes no Império do Brasil, conforme tratado assinado após a independência brasileira.

Questões para discussão

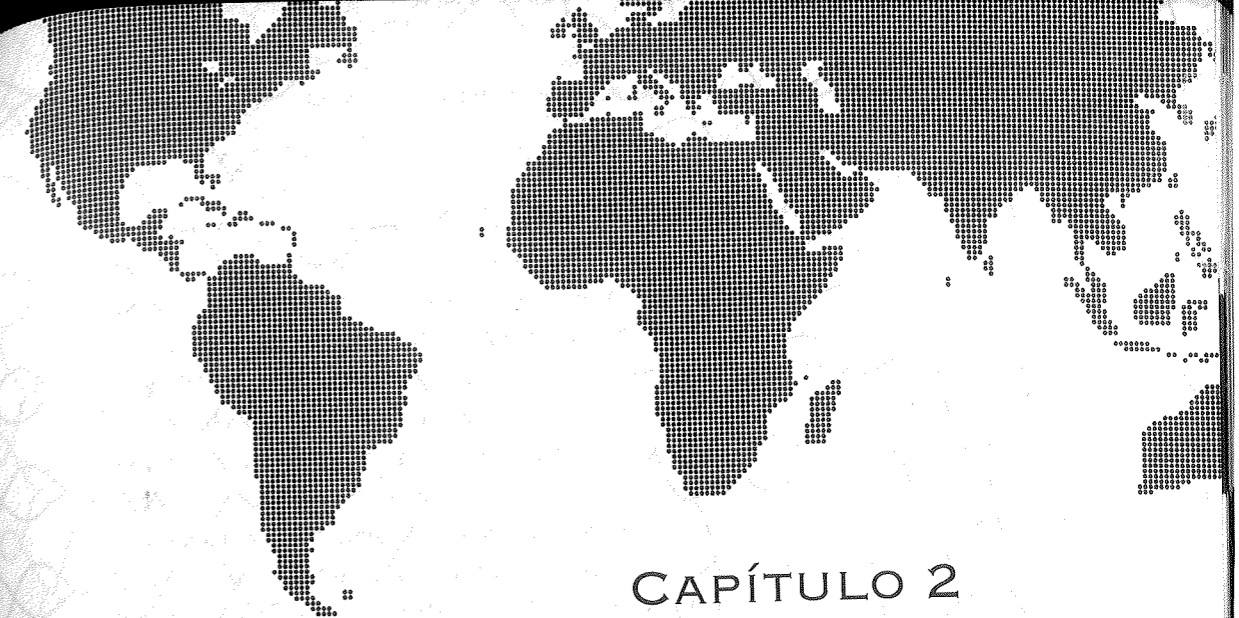
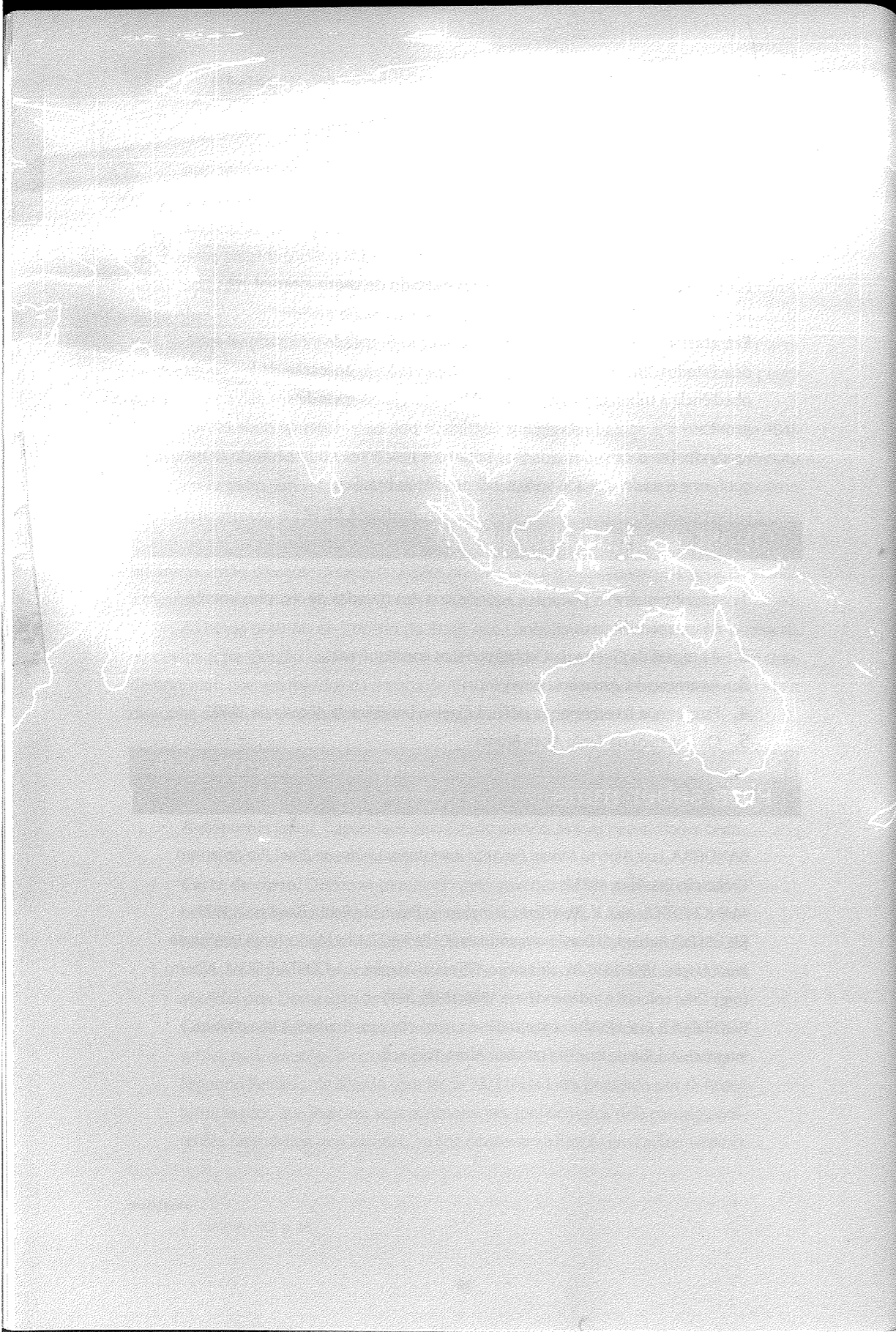
1. As consequências políticas e econômicas dos tratados de reconhecimento da independência.
2. As causas da Guerra da Cisplatina e suas consequências.
3. As ameaças à Amazônia brasileira.
4. Fatores que favoreceram a política externa brasileira na década de 1840.
5. Os objetivos da Tarifa Alves Branco.

Para saber mais

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

MANCHESTER, Alan K. *Preeminência inglesa no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1973.

RICÚPERO, Rubens. O Brasil no mundo In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.) *História do Brasil Nação*: 1808-2010. Rio de Janeiro: Objetiva/ Mapfre, v. 1, COSTA E SILVA, Alberto (org). Crise colonial e independência 1808-1830), 2011.

RODRIGUES, José Honório. *Independência: revolução e contra-revolução*; a política internacional. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975, v. 5.

CAPÍTULO 2

SOBERANIA, INTERVENCIONISMO E PRAGMATISMO (1845-1889)

O período analisado neste capítulo trata da presença internacional ascendente no Império do Brasil. Em relação às grandes potências, o país confrontou-as quando necessário, como na recusa em abrir o rio Amazonas à livre navegação internacional, no rompimento de relações diplomáticas com a Grã-Bretanha na questão Christie e nas tensas relações com os Estados Unidos durante a Guerra do Paraguai. Da década de 1870 até o final do Estado Monárquico, em 1889, as relações do Brasil com as grandes potências se tornaram cordiais e o país tinha o respeito internacional. No plano regional, na América do Sul, foram estabelecidas diretrizes consistentes, quer quanto à definição de limites com os países vizinhos, quer quanto ao espaço geopolítico do Rio da Prata, para o qual foi implantada uma política de apoio à independência do Paraguai e do Uruguai e de isolamento de Buenos Aires. A importância dessa região para o Império é evidenciada pelas intervenções militares brasileiras no Uruguai (1851) e na Argentina (1852) e, ainda, pela longa guerra, em aliança com esses dois países, contra o Paraguai.

2.1 Definição dos objetivos externos

Não houve recuo na recuperação da soberania nacional diante dos interesses comerciais britânicos. Apesar da lei Bill Aberdeen, o infame tráfico negreiro continuou, atingindo seu apogeu em 1848, e, dois anos depois, em 1850, a esquadra britânica foi reforçada no Atlântico Sul e recebeu ordens para capturar navios negreiros mesmo em águas territoriais brasileiras, inclusive nos portos, o que levou fortalezas brasileiras, na defesa da soberania, a trocar tiros com navios de guerra britânicos em diferentes ocasiões. Nesse mesmo ano, o governo imperial promulgou a Lei Eusébio de Queirós, normalmente apresentada como resultado da pressão britânica, a qual determinou efetivamente o fim do tráfico negreiro. Deve-se considerar, porém, que somente no final da década de 1840 o Estado brasileiro dispunha de recursos suficientes para impor decisões que contrariassem grandes interesses, como é o caso dessa lei, que atingia os comerciantes de escravos, ou, ainda, da Lei de Terras, promulgada para impedir a continuidade da ação de latifundiários, que se apropriavam de grandes glebas de terras públicas e as privatizavam. Posteriormente, em sessão da Câmara dos Deputados de 16 de julho de 1852, Eusébio de Queirós afirmou que, com a Bill Aberdeen, o tráfico de escravos aumentou em vez de diminuir, e que a proibição desse comércio estava pronta para ser implementada pelo governo imperial, mas o ato unilateral de Londres veio primeiro, criando dificuldades às autoridades brasileiras para impor tal proibição por causa da reação popular às primeiras capturas de navios negreiros feitas pelas belonaves britânicas.

O certo é que a Lei Eusébio de Queirós pôs fim ao tráfico de escravos, embora persistisse um contrabando residual. Eliminou-se, assim, um dos focos de tensão nas relações com a Grã-Bretanha, embora o governo brasileiro mantivesse sua recusa em assinar novo tratado de comércio com os britânicos, contra os quais persistiu a animosidade no Rio de Janeiro.

Também surgiram problemas nas relações com os Estados Unidos. Em 1846, seu representante no Rio de Janeiro, Henry Wise, foi declarado *persona non grata* pelas autoridades brasileiras em razão de sua atitude arrogante quando da prisão, pela polícia carioca, de um tripulante do *Saratoga*, um navio de guerra norte-americano. O incidente se inseria, na verdade, em um histórico de relações bilaterais delicadas, quer porque os Estados Unidos desconfiassem de que o Império brasileiro poderia ser uma projeção de interesses monárquicos europeus na América, quer porque o Brasil estranhasse as pressões norte-americanas para que o rio Amazonas fosse liberado à navegação internacional. Já em 1826, os Estados Unidos organizaram uma companhia para fazer a navegação desse rio, e um barco norte-americano chegou a Belém com essa finalidade, mas as autoridades brasileiras impediram-no de prosseguir viagem. Depois, em 1833, o Governo inglês, solicitou licença para estabelecer a navegação a vapor no Amazonas, mas esta foi recusada.

As relações entre o Império e os Estados Unidos foram normalizadas somente em 1849, embora, na década seguinte, elas tenham sido tratadas com cautela pelo governo imperial em

razão da campanha pela abertura do rio Amazonas à navegação internacional iniciada por cidadãos norte-americanos. O líder dessa campanha era Mathew Fontaine Maury, tenente reformado da Marinha norte-americana, que defendia a ideia de se transferir escravos do sul dos Estados Unidos para o plantio de algodão na Amazônia. Em 1849, Sérgio Teixeira de Macedo, representante brasileiro em Washington, advertiu o chanceler Paulino José Soares de Sousa de que a eventual abertura daquele rio à navegação poderia facilitar a imigração de norte-americanos e, portanto, conduzir à "manobra com que se verificou a usurpação do Texas", referindo-se à colonização desse território mexicano por cidadãos norte-americanos, que, primeiro, promoveram sua independência, e, depois, em 1845, anexaram-no aos Estados Unidos. Em 1852, Francisco Inácio de Carvalho Moreira, substituto de Macedo, alertou para que a instalação de escravos norte-americanos às margens do Amazonas, como defendia Maury, serviria a futuros planos de anexação da região pelos Estados Unidos. Assim, em 1853, ciente desse risco, o governo imperial abriu o rio Amazonas à navegação, mas apenas para as embarcações dos países ribeirinhos superiores, com os quais tinha interesse em estreitar relações, com isso evitando que tais países viessem a apoiar projetos de aventureiros para a região.

Em 1848, o Partido Conservador retornou ao poder, nele permanecendo até 1862. Então, o ministro dos Negócios Estrangeiros do novo Conselho de Ministros, Paulino José Soares de Souza (visconde do Uruguai), consolidou a política de buscar a autonomia possível em relação às grandes potências, cooperando com elas, quando havia interesses em comum, e, se divergentes, defendendo incisivamente os interesses do Estado brasileiro, embora mantida a cautela diplomática. Quanto aos países vizinhos, ele implementou uma política de contenção de Buenos Aires no Rio da Prata, e, para a definição das fronteiras, adotou o critério do *uti possidetis*, de acordo com o qual o território deve pertencer ao país que nele tiver autoridades ou seus cidadãos no momento da independência.

Com a justificativa de que os tratados de Madri (1750) e de Santo Ildefonso (1777), assinados pelos impérios português e espanhol para estabelecer seus limites coloniais, não foram capazes de fazê-lo de modo inquestionável e permanente, tanto que eventos posteriores à sua assinatura os tornaram obsoletos, o Império brasileiro defendeu o critério do *uti possidetis* na demarcação de fronteiras, em lugar desses tratados. Tal critério, porém, não foi o argumento exclusivo para a construção da doutrina brasileira sobre limites, que também incorporou elementos políticos, sendo obra de gerações sucessivas de diplomatas brasileiros, que, segundo Rubens Ricupero, agiram "no uso do poder, neste caso o que hoje chamaríamos de *soft* ou *clever power*, a fim de atingir pacificamente o objetivo da consolidação do patrimônio territorial".[1]

Desse modo, com base no critério do *uti possidetis*, a diplomacia imperial procurou assinar tratados que definiam as fronteiras com os países vizinhos ao norte, o que foi feito em 1851,

1 RICÚPERO, Rubens. *Relendo a Introdução às obras do Barão do Rio Branco*, de A.G. Jorge. In: JORGE, A.G. de Araújo. *Introdução às obras do Barão de Rio Branco*. Brasília : Funag, 2012, p. 35.

com o Peru; em 1853, com a Colômbia; e em 1859, com a Venezuela. Mas tanto a Colômbia quanto a Venezuela não ratificaram seus respectivos tratados. Essa ofensiva diplomática, bem como, no futuro, a expansão da exploração da borracha por brasileiros, permitiram ao Brasil reafirmar a posse da Amazônia. Contra esse controle, houve, nas duas décadas seguintes, pressão externa, assim como de setores internos brasileiros, adeptos de um liberalismo comercial extremado.

Para o Rio da Prata, no final da década de 1840, foram estabelecidos os objetivos de definir as fronteiras, garantir a liberdade de navegação nos rios internacionais da região e apoiar as independências do Paraguai e do Uruguai.

A livre navegação era vital para o contato regular entre o Rio de Janeiro e a província de Mato Grosso, que se encontrava praticamente isolada por terra da capital brasileira. O respaldo jurídico para se pleitear essa navegação era o caráter internacional dos rios Paraná e Paraguai, pois cada uma de suas margens pertencia a um país diferente, o que explica a política do Império em defesa da independência do Uruguai e do Paraguai em relação à Argentina. Também contribuíam para esta política três outros fatores: o econômico, o militar e o ideológico. Economicamente, o governo brasileiro preocupava-se em defender o direito de os pecuaristas gaúchos terem acesso ao gado e à terra no Uruguai, o que seria dificultado caso este se tornasse província argentina. Militarmente, a questão remetia à possibilidade de a República Oriental e o Paraguai serem anexados à Confederação, o que, pela lógica dos governantes imperiais, que trabalhavam com a ideia da inevitabilidade de uma guerra entre os dois países, tornaria sua fronteira com o Brasil mais extensa, aumentando a vulnerabilidade do território brasileiro à invasão de forças de Rosas e dificultando ainda mais sua defesa. E, ideologicamente, o fato é que não interessava ao Estado Monárquico o surgimento de uma república grande e forte ao sul, que, pelo exemplo de sucesso, poderia servir de estímulo a movimentos republicanos no Brasil, particularmente no Rio Grande, onde o republicanismo não fora extinto. Tal república acabou por desmentir o discurso dos defensores da Monarquia brasileira de que o regime republicano nos países vizinhos os levara à instabilidade política, ao domínio de caudilhos e à consequente fragmentação territorial.

2.2 Intervencionismo e guerras

A situação mais delicada que o chanceler Soares de Souza tinha de cuidar no Rio da Prata era a do Uruguai, dado o caráter provisório do Tratado de 1828, que ainda não fora substituído por um definitivo, o que ampliava as suspeitas sobre as intenções de Rosas quanto ao Estado oriental, além de manter indefinidos os limites entre essa República e o Império. Era compreensível a preocupação quanto à continuidade da independência uruguaia, quando se considera que, em meados do século XIX, a população do país era rarefeita, de uns 75 mil habitantes, dos quais cerca de 14 mil eram exilados argentinos, concentrados em Montevidéu, e outros 25 mil teriam ascendência lusitana.

Ao contrário do sul, onde havia presença humana nos dois lados de uma fronteira imprecisa, ao norte e a oeste do Brasil a selva separava os súditos imperiais dos cidadãos das repúblicas vizinhas, praticamente inviabilizando a interação entre eles, bem como as trocas comerciais por terra, que, além disso, tinham contra si a falta de complementariedade econômica. Portanto, ao norte e a oeste, em contraste com o que ocorria na região platina, o Império e seus vizinhos estavam de costas entre si, isso reduzindo o potencial de divergências. Ao norte, inclusive, a preocupação era com as ambições extrarregionais de norte-americanos, franceses, holandeses e ingleses sobre a Amazônia.

Havia urgência da diplomacia imperial quanto ao Rio da Prata, por que Rosas estava no auge de seu poder. Nos anos de 1848 e 1849, a Grã-Bretanha e a França puseram fim à hostilidade contra o ditador da Confederação Argentina, e mais: retiraram o apoio militar e financeiro ao governo do presidente Rivera, que se encontrava em uma Montevidéu sitiada pelas tropas de Oribe, as quais contavam com decidido apoio rosista. Tudo indicava que os *blancos* se sairiam vitoriosos na guerra civil, e, no cálculo do governo imperial, Rosas, que se livrara da pressão anglo-francesa, esmagaria em seguida qualquer oposição interna argentina para, então, anexar o Paraguai à Confederação. Nessas circunstâncias, expôs Soares de Souza no Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros de 1852, o passo seguinte de Rosas seria "vir sobre nós com forças e recursos maiores, que nunca teve, e envolver-nos em uma luta em que havíamos de derramar muito sangue e despender somas enormes".

O Império do Brasil ainda não tinha condições de apoiar ostensivamente Rivera, pois não estava preparado para uma possível reação militar de Rosas. Assim, o governo imperial valeu-se do banqueiro Irineu Evangelista de Sousa, o barão de Mauá, que tinha uma agência de seu banco em Montevidéu, para conceder empréstimos ao governo de Rivera, com o aval secreto do Tesouro brasileiro – era o início da chamada "diplomacia dos patacões", pela qual o Império, para alcançar seus objetivos, concedia empréstimos a aliados no Rio da Prata.

Em 1851, o governador de Entre Ríos, Justo José Urquiza, retirou a autorização para sua província ser representada externamente por Rosas, o que significava seu rompimento com o ditador. Antes, porém, Urquiza buscou o apoio do governo brasileiro e as duas partes assinaram um tratado de aliança para derrotar Oribe e seus aliados, com a finalidade declarada de pacificar o Uruguai. No entanto, esse tratado previa que, em caso de reação contrária de Rosas, a aliança se voltaria contra ele. Urquiza entrou com tropas no Uruguai e Oribe rendeu-se, enquanto Rosas declarou guerra ao Império. Em 21 de novembro de 1851, o Império, o governo uruguaio e as províncias de Entre Ríos e Corrientes assinaram o tratado de aliança contra Rosas.

Foi organizado o Exército Aliado, e a Marinha Imperial transportou as tropas de Urquiza e brasileiras do Uruguai para Diamante, na margem leste do rio Paraná. O exército de Urquiza era composto de cerca de 20 mil homens, enquanto os uruguaios somavam 1.800 e os brasileiros, 4.020. Em 3 de fevereiro, foi travada a batalha de Monte Caseros, a 30 quilômetros de Buenos Aires, na qual, durante sete horas, os aliados enfrentaram 24 mil homens do exército

de Rosas. Este, derrotado, asilou-se em um navio britânico, no porto de Buenos Aires, e exilou-se na Inglaterra, onde faleceu em 1877.

A derrota de Rosas permitiu à diplomacia imperial alcançar importantes objetivos no Rio da Prata. O governo do Uruguai, dependente financeira e politicamente do Império, assinou um tratado que definiu limites nos termos desejados pelo Rio de Janeiro, bem como assinou outros acordos que tornaram o Estado Oriental dependente do Brasil. O novo governo da Confederação, presidido por Urquiza, garantiu a livre navegação na região e reconheceu a independência do Paraguai. Faltava ao Império conseguir que a Confederação e o Paraguai aceitassem o *uti possidetis* como critério para definir suas fronteiras com o vizinho brasileiro. Além disso, a diplomacia imperial tinha de atuar cautelosamente diante da existência, na prática, de dois Estados argentinos, pois Buenos Aires, ao não se subordinar ao novo governo da Confederação, que tinha sua sede na cidade de Paraná, na província de Entre Ríos, tornara-se uma unidade autônoma.

Ao Império não interessava a instabilidade política argentina, porque isso colocaria em risco a segurança da navegação na bacia hidrográfica platina e a estabilidade política regional; além disso, um Estado argentino unido teria melhores condições de pagar sua dívida junto ao Tesouro brasileiro. Tal dívida fora feita por Urquiza, para financiar a constituição de seu exército contra Rosas, e o contrato de empréstimo com o Império determinava que ela era de responsabilidade da Confederação Argentina, a qual dificilmente conseguiria honrar esse compromisso se não pudesse contar com os recursos financeiros de Buenos Aires, a mais rica província argentina.

O governo imperial manteve-se neutro na disputa entre a Confederação e Buenos Aires, mas continuou a apoiar financeiramente a Confederação. Em 1856 e 1857, o Império assinou com a Confederação de amizade, comércio, navegação, extradição e limites, mas este não foi aprovado pelo Congresso argentino. Em 1857, José Maria da Silva Paranhos (futuro visconde do Rio Branco) assinou, ainda, um acordo de aliança militar entre o Brasil e a Confederação, pelo qual esta apoiava o Império em suas divergências relacionadas a fronteiras com o Paraguai e, como compensação, obteve mais um empréstimo do Tesouro brasileiro no valor de 300 mil patacões. Em Assunção, Paranhos assinou um acordo com o governo paraguaio, ratificando os termos de outro acordo, de 1856, pelo qual era assegurada a livre navegação dos rios Paraguai e Paraná e congelada por seis anos a disputa pelo território entre os rios Apa e Branco.

A delicada atuação da diplomacia imperial para manter as boas relações com os dois Estados argentinos terminou no final da década de 1850, quando o Império não atendeu à demanda do governo de Paraná para colocar-se contra Buenos Aires e, ainda, para conceder novo empréstimo de 1 milhão de *pesos fuertes* à Confederação. Como consequência, Urquiza afastou-se do Brasil e aproximou-se do Paraguai. No entanto, a situação mudou radicalmente em setembro de 1861, quando o exército da Confederação, comandado por Urquiza, enfrentou as forças de Buenos Aires, comandadas por Bartolomé Mitre. Não houve uma clara vitória

militar de Mitre, mas o certo é que Urquiza se retirou e abriu caminho para a reorganização política nacional, e em 1862 surgiu a República Argentina, sob hegemonia portenha e presidida por Mitre, um liberal.

O final dos anos 1850 e o início da década de 1860 trouxeram mudanças para o Império. Em 1858, foi inaugurado o primeiro trecho da Estrada de Ferro D. Pedro II, marcando o início do desenvolvimento do sistema ferroviário que se implantou principalmente na Região Sudeste, que ostentava a economia mais dinâmica do Brasil. Dois anos depois, em 1860, tinha início a construção da ferrovia Santos-Jundiaí, pela qual seria transportado o café do interior de São Paulo para exportação pelo porto de Santos.

A atividade primário-exportadora continuava ditando o ritmo da economia, enquanto a Tarifa Silva Ferraz, desse mesmo ano, reduzia as taxas de importação de navios, ferragens, armas, ferramentas e máquinas, prejudicando as atividades da fundição e do estaleiro do visconde de Mauá, em Niterói. No plano externo, no acontecimento mais marcante para o continente – a Guerra de Secessão nos Estados Unidos –, o Império declarou-se neutro, mas concedeu direito de beligerantes a navios confederados, aceitando-os nos portos brasileiros em condições de igualdade com embarcações de outras origens, o que causou desagrado no governo de Washington. No entanto, o evento que mais repercutiu para o Brasil foi o rompimento das relações diplomáticas com a Grã-Bretanha, em maio de 1863, em decorrência da chamada Questão Christie, em que, após incidentes iniciados no ano anterior, William Dougal Christie, diplomata britânico, deu ordem a navios de guerra de seu país para bloquear a baía da Guanabara, onde cinco navios brasileiros foram apreendidos. Alegando que o navio britânico Prince of Wales, naufragado no litoral gaúcho, tivera sua carga pilhada, Christie, sob ameaça de uso da força, exigiu do governo imperial o pagamento de 3.200 libras esterlinas, e, ainda que sob protesto, obteve o pagamento.

Em 1862, os liberais assumiram o poder no Brasil, pondo fim ao domínio do Partido Conservador, que, humilhado na Questão Christie, pensou encontrar no Rio da Prata a oportunidade de se redimir em política externa perante os brasileiros.

O Uruguai encontrava-se novamente em guerra civil, pois, em abril de 1863, vindo de Buenos Aires, o caudilho colorado Venancio Flores invadiu o país para derrubar o governo blanco do presidente Bernardo Berro, que mantinha relações com Justo José Urquiza, líder da oposição federal argentina, que, por sua vez, se relacionava com Francisco Solano López, que se tornou chefe de Estado paraguaio em 1862. Na guerra civil uruguaia estavam presentes forças interessadas na organização dos Estados Nacionais na Argentina e no Uruguai e, durante a luta, articularam-se os blancos uruguaios, Francisco Solano López e Urquiza, enquanto os governos argentino e brasileiro se aproximavam, interessados na vitória de Flores. O novo governo liberal brasileiro, pressionado pelos fazendeiros gaúchos com interesses no Uruguai e buscando equilibrar a influência de Mitre junto aos colorados, interveio a favor dos rebeldes colorados. A dinâmica dos acontecimentos e a convergência ideológica entre Mitre e os novos governantes

brasileiros facilitaram a aproximação argentino-brasileira, enquanto Solano López via favoravelmente o governo blanco uruguaio, ainda mais por se apresentar Montevidéu como porto alternativo ao de Buenos Aires para o comércio externo paraguaio. Os blancos uruguaios argumentaram junto ao governante paraguaio que, se os colorados fossem vitoriosos no Uruguai, o Império e a Argentina se voltariam contra o Paraguai. Convencido ou não por esse argumento, que não correspondia à realidade, o ditador paraguaio acreditou que poderia derrotar militarmente o Brasil e anular o governo argentino, que seria batido por um levante federalista apoiado pelo Paraguai, enquanto, no Uruguai, os blancos se uniriam às tropas paraguaias que iriam em seu socorro e venceriam as forças do Exército imperial que invadiram o Uruguai em outubro de 1864.

Assim, em dezembro de 1864, tropas paraguaias atacaram o Mato Grosso e, em abril do ano seguinte, fizeram o mesmo com Corrientes. Como consequência, em 1º de maio de 1865, em Buenos Aires, foi assinado o Tratado da Tríplice Aliança entre a Argentina, o Brasil e o Uruguai, este governado pelo colorado Venancio Flores desde fevereiro daquele ano. Desde meados de 1864, o chanceler argentino Rufino de Elizalde e o conselheiro José Antonio Saraiva, enviado pelo Império ao Prata para tentar conseguir que o governo uruguaio se submetesse aos interesses brasileiros, haviam atuado com base na premissa de que haveria um agravamento das tensões platinas, o que levou a uma aproximação entre a Argentina e o Brasil. Na realidade, Mitre e Elizalde pretendiam uma aliança que fosse além dos aspectos conjunturais da guerra e tivessem em vista uma atuação em comum dos dois países no longo prazo. O objetivo era fazer uma "aliança perpétua, baseada na justiça e na razão, que há de ser abençoada por nossos descendentes".[2] Esse projeto, contudo, não se realizou, pois a longa duração da guerra contra Solano López, que somente terminou em março de 1870, desgastou a aliança, enquanto o conteúdo do Tratado da Tríplice Aliança, negociado pelo gabinete liberal, gerou fortes críticas por parte do Partido Conservador. O Tratado de 1865 inverteu a política estabelecida pelos conservadores na década de 1840, de contenção de Buenos Aires e de defesa da independência paraguaia, e foi criticado pelo reconhecimento do território compreendido entre o Chaco e a Bahía Negra, na fronteira com o Brasil, como argentino. Os conservadores alertaram que haveria aumento da extensão da fronteira brasileiro-argentina e, ainda, que o Paraguai teria ameaçada sua existência, pois ficaria cercado a leste, a oeste e ao sul por território argentino.

Após a ofensiva inicial, em 1865, as tropas paraguaias retornaram às suas bases e, em abril do ano seguinte, o Paraguai foi invadido pelo Exército Aliado. Comandados por Mitre, os Aliados desconheciam o território em que deveriam lutar – não havia mapas do país, que se isolara por décadas do exterior. Eles encontravam-se em um terreno pantanoso, desfavorável a

2 ELIZALDE R. de para PARANHOS J.M. da S., Buenos Aires, 25.2.1866. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, *Guerra de la Triple Alianza, Caja 1*, Folio 30.

ações de ataque e diante de um sistema formidável de defesa, cujo epicentro era a fortaleza de Humaitá; além disso, enfrentavam problemas logísticos com o abastecimento de mantimentos e também tinham de treinar civis improvisados de soldados em pleno campo de batalha. A esses fatores, que por si só já explicariam a dificuldade de os Aliados avançar em território paraguaio, acrescente-se que tinham diante de si os corajosos soldados locais, familiarizados com o terreno em que combatiam e contando com a vantagem de ter disponíveis, ao alcance da mão, recursos logísticos e alimentícios que o inimigo tinha de trazer de longe. Por todos esses motivos, acrescidos das divergências entre os chefes militares aliados, a guerra se estendeu durante cinco anos, quatro dos quais em território paraguaio. Enfrentando três países e isolado no interior do continente, o Paraguai, perante a opinião pública europeia e norte-americana, parecia um David lutando contra Golias e granjeando simpatia em diferentes países.

Já no início da guerra, o contexto internacional não era favorável aos aliados. O Império, por exemplo, estava de relações diplomáticas rompidas com a Grã-Bretanha, por causa da Questão Christie, as quais foram restabelecidas somente em setembro de 1865, após a arbitragem do rei da Bélgica favorável ao Império brasileiro, o que levou a Rainha Vitória a declarar, formalmente, que não tivera a intenção de ofender a dignidade do Império do Brasil.

A Grã-Bretanha tentou evitar a guerra,[3] o que condiz com uma nação cujos interesses comerciais poderiam ser afetados negativamente por bloqueios, destruições e morte de consumidores. O chanceler britânico, convocado pelo Parlamento para explicar o que ocorria no Rio da Prata, declarou que o país era neutro no conflito e, em 2 de março de 1866, apresentou o Tratado da Tríplice Aliança, até então secreto, cuja cópia fora fornecida pelo chanceler uruguaio Carlos Castro. O Tratado, entre outras medidas, determinava que, no pós-guerra, o Paraguai perderia territórios para a Argentina e o Brasil, o que levou ao incremento da simpatia internacional pelo lado paraguaio.

A Grã-Bretanha manteve-se neutra, embora seus diplomatas no Rio da Prata fossem avessos a Solano López. No caso da França, ocorreu o contrário: a posição desse país também era de neutralidade, mas seu Cônsul em Assunção a partir de outubro de 1867, Cuverville, era simpático à causa paraguaia. A posição do governo francês dificultou ao Império receber o encouraçado *Brasil*, encomendado a estaleiros franceses antes do início da guerra. O navio só foi entregue após a ida à França do barão de Penedo, em missão especial, e, ainda assim, partiu às pressas, pois se temia uma contra-ordem das autoridades francesas.

3 THORNTON para o chanceler britânico RUSSEL Assunção, 5.9.1864 In: *British Documents on Foreign Affairs*; reports and papers from the Foreign Office confidencial print; Latin-America, 1845-1914. Part I, Series D, p. 165.
THORNTON para o chanceler paraguaio BERGES, carta reservada, Buenos Aires, 7.12.1864. Archivo General de Asunción (Paraguai), *Colección Rio Branco*, documento 3277.

Durante a guerra, a diplomacia do Império agiu no sentido de sustentar politicamente os Aliados e evitar novos problemas externos. Concentrando-se no esforço de guerra, o governo imperial manteve-se neutro no conflito da Espanha contra o Chile e o Peru, travado de 1865 a 1866, e recusou a oferta do Peru, feita em nome da Bolívia, do Chile e do Peru, para que esses países mediassem negociações de paz entre o Império e o Paraguai. Em julho de 1867, o Rio de Janeiro rompeu relações com o governo do ditador peruano Mariano Prado, por este ter criticado o Império na guerra contra o Paraguai, as quais foram reatadas pouco depois, após golpe de estado que derrubou esse governante. Em dezembro de 1866, com o objetivo de neutralizar as repúblicas amazônicas vizinhas que se mostravam simpáticas ao Paraguai e evitar problemas adicionais com os Estados Unidos e os países europeus, o Império abriu o rio Amazonas e seus afluentes, assim como o São Francisco, à navegação de navios mercantes de todas as nações. Em 1867, a diplomacia imperial recusou o convite para participar de Congresso Americano a ser realizado em Lima, por haver a possibilidade de que tal encontro se tornasse uma espécie de tribunal para pressionar os Aliados a pôr fim à luta sem que Solano López abandonasse o poder, mas o evento não teve adesão suficiente e não chegou a se realizar. Nesse mesmo ano, em março, Brasil e Bolívia assinaram um tratado de Amizade, Limites, Navegação Comercial e Extradição, no qual a diplomacia imperial aceitou os pleitos bolivianos, porque seu governante, general Melgarejo, demonstrara simpatia para com o Paraguai e isso poderia facilitar ao Império o acesso a suprimentos bélicos.

A diplomacia imperial teve de haver-se, ainda, com pressões dos Estados Unidos, que foram simpáticos ao Paraguai durante a guerra. Em dezembro de 1866, o Congresso norte-americano aprovou recomendação ao Departamento de Estado para oferecer mediação para pôr fim ao conflito. As relações entre Washington e o Rio de Janeiro seguiam complicadas, e, nesse ano, o representante norte-americano no Rio de Janeiro, general Watson Webb, fez ameaças para obter indenização financeira referente a supostas perdas sofridas pelos proprietários de três navios norte-americanos, um deles o Carolina – navio peruano, fretado por cidadãos norte-americanos e segurado por empresa da mesma nacionalidade, que partiu de Nova York em 1847, com destino ao Peru, e fez uma escala forçada em Desterro (hoje Florianópolis), em Santa Catarina.

Quando dessa escala forçada, o capitão do navio solicitou ao juiz local que enviasse peritos para determinar se o navio estava imprestável para continuar a navegação, o que foi constatado, e a carga que ele transportava foi vendida no local. Mais tarde, porém, o navio foi ao mar com outro nome e bandeira brasileira, transportando carga.

Em 1850, o representante dos norte-americanos que haviam alugado originalmente o Carolina entrou com uma ação judicial para recuperá-lo e solicitou ao governo imperial uma indenização por perdas, ações que não foram reconhecidas até 1867, quando, constrangido em não criar embaraços internacionais para a condução da guerra, o Império pagou, sob protesto, a quantia exigida de 14.252 libras esterlinas, em valores de época; dessas, no entanto, Webb entregou somente 5 mil ao governo de seu país.

Em seguida, em novembro do mesmo ano, Webb reclamou indenização de 70 mil dólares para a baleeira *Canadá*, que, em novembro de 1856, encalhara em alguns recifes a cerca de 2 quilômetros da costa do Rio Grande do Norte. Diante da demora das autoridades brasileiras em atender à reclamação, pois o Império procurava contato direto com o Departamento de Estado em Washington, Webb, em maio de 1869, suspendeu as relações diplomáticas de seu país com o Império, retomando-as após mediação do representante diplomático britânico no Rio de Janeiro, para, em seguida, partir, pois fora substituído em razão de mudança do governo norte-americano, que desautorizou seu ato.

O Departamento de Estado encampou a sugestão do Congresso e tentou mediar a paz no Rio da Prata. Afinal de contas, as relações entre os Estados Unidos e o Império nunca tinham sido calorosas e uma postura norte-americana para evitar a derrota paraguaia colocaria Washington em posição simpática perante as repúblicas hispânicas. Solano López, de maneira defensiva, aceitou a proposta norte-americana, enquanto o Império a recusou, no que foi seguido pelos outros dois aliados. Aumentou, então, a inclinação dos Estados Unidos favorável à causa paraguaia, e seu representante em Assunção, o general M. T. MacMahon, acompanhou o ditador paraguaio no início de sua retirada pelo interior do país, em 1868.

Em 1867 ocorreu outra tentativa de se pôr fim à guerra, dessa vez não planejada, quando G. F. Gould, da Missão Diplomática britânica em Buenos Aires, foi ao Paraguai para tentar retirar cerca de 80 técnicos britânicos – inclusive engenheiros e médicos – que trabalhavam para Solano López. Nesse encontro, o diplomata britânico escutou a queixa de que a tentativa de obter a paz feita em encontro realizado no ano anterior com Bartolomé Mitre não tivera acolhida, ao que Gould respondeu que o Paraguai já demonstrara seu valor enfrentando o inimigo, conquistara o respeito mundial, e que a razão aconselhava o fim da guerra. Dois dias depois, o enviado britânico encontrou-se com o chanceler paraguaio, Luís Caminõs, a quem apresentou um projeto de paz para ser negociado, o qual foi aceito por Solano López. Antes, porém, que a iniciativa tivesse desdobramentos, o ditador paraguaio mudou de ideia, pois informantes da Argentina o avisaram que haveria uma rebelião para derrubar o presidente Mitre, alterando a situação política nesse país de modo favorável ao Paraguai.

2.3 Rivalidade e distensão

A Guerra do Paraguai terminou em 1º de março de 1870, com a morte de Francisco Solano López. Criou-se, então, uma nova fase na política exterior brasileira, invertendo-se a situação anterior: boas relações com as grandes potências e tensão com a Argentina. Quanto às grandes potências, não havia mais motivos para atritos com o Império, e as relações evoluíram para a cordialidade. Com a Grã-Bretanha, não só deixou de haver motivos para que essas relações se crispassem, como, ao contrário, havia variadas oportunidades comerciais e de investimentos para esse país no Brasil, como nas estradas de ferro, nos serviços urbanos e no comércio.

As relações com os Estados Unidos também se tornaram cordiais, e respaldavam-nas o fato de ser o mercado norte-americano o maior consumidor do café exportado pelo Brasil, que era beneficiado por um sólido superávit na relação comercial bilateral. Em 1871, a cordialidade com os Estados Unidos, e também com a Grã-Bretanha, levou o governo desses dois países a solicitar que D. Pedro II nomeasse um árbitro brasileiro para integrar o tribunal arbitral no caso do navio Alabama. Neste, o Reino Unido era acusado de equipar e fornecer um navio aos confederados durante a guerra civil norte-americana, causando prejuízo à União. Outro acontecimento na nova fase das relações brasileiro-norte-americanas foi, no ano seguinte, o Procurador Geral dos Estados Unidos atender o pedido do Brasil para analisar a questão das indenizações exigidas na década anterior por Watson Webb e julgar que o Império fora vítima de extorsão, o que levou o governo norte-americano a devolver-lhe 94 mil dólares. A cordialidade com Washington foi reforçada em 1876, com a visita de D. Pedro II os Estados Unidos para participar, com o presidente Grant, da inauguração da Exposição Universal de Filadélfia, em comemoração ao centenário da independência norte-americana. O Imperador causou excelente impressão e a imprensa norte-americana descreveu-o como monarca culto, sábio e simpático.

D. Pedro II fez três viagens ao exterior: Europa e Oriente Médio, em 1871 e em 1876, sendo esta última com passagem pelos Estados Unidos, e, em 1887, novamente para o Velho Continente. Em todas, estabeleceu contatos com governos, instituições e intelectuais, causando boa impressão e reforçando a imagem externa do Brasil, que era positiva a ponto de, novamente, o Império ser convidado, em 1880, pelo governo francês, para nomear um dos juízes da arbitragem nas reclamações pendentes entre a França e os Estados Unidos. Quatro anos depois, em 1884, o Imperador, atendendo outra vez ao convite das partes interessadas, nomeou um árbitro para julgar as reclamações de prejuízos por parte alguns países europeus contra o Chile, decorrentes da Guerra do Pacífico.

Por outro lado, a economia brasileira crescia, resultado de surtos de prosperidade de diferentes produtos primários (cana-de-açúcar, algodão e borracha, entre outros) e, principalmente, do permanente incremento da produção cafeeira. A expansão do cultivo de café para o interior da província de São Paulo, especificamente para o oeste, e suas repercussões sobre o transporte (construção de ferrovias, de caminhos e o aumento do movimento portuário) demandavam mão de obra, e o Brasil se tornou, a partir da década de 1870, um país receptor de imigrantes, disputando-os com a Argentina e os Estados Unidos.

As relações cordiais com os Estados Unidos e países europeus, construídas no final da Guerra do Paraguai, contrastavam com a tensão existente entre o Império e a Argentina em boa parte da década de 1870. A origem dessa situação data de 1868, quando, no Brasil, o Partido Conservador retornou ao poder e, na Argentina, Domingo Faustino Sarmiento elegeu-se presidente da República. Ambos eram contrários à continuidade da aliança no pós-guerra, pois viam-se como aliados circunstanciais e inimigos potenciais. A política dos conservadores, desde 1869, foi a de reafirmar a existência do Paraguai como Estado independente e, ao mesmo

tempo, evitar que o Chaco se tornasse argentino, como determinava o Tratado da Tríplice Aliança. Eles desconfiavam que o governo argentino pretendia anexar o Paraguai, que se encontrava economicamente arrasado e com significativa redução demográfica, enquanto Sarmiento, por sua vez, via no Império uma ameaça ao país guarani. Em 1858, ele afirmou em discurso que "sua marinha [imperial] navega nossos rios e sua política nos incomoda a todo momento com suas pretensões de engrandecimento", e seus atos e declarações como presidente indicavam que, passada uma década, ele não mudara de ideia.

Para Sarmiento, os supostos objetivos expansionistas do Império em relação ao Paraguai se realizariam mais facilmente com a aplicação dos termos do Tratado da Tríplice Aliança no pós-guerra. Por acreditar nisso, o chanceler argentino Mariano Varela defendeu oficialmente que a vitória militar não dava aos países aliados direitos sobre o país vencido na definição de limites. O governo conservador brasileiro, por sua vez, fez uso desse argumento e, aproveitando-se de estar o Paraguai sob ocupação militar brasileira, inviabilizou a posse do Chaco pela Argentina. Entre 1868 e 1876, os governantes brasileiros atuaram com base no premissa de que o Paraguai, destroçado pela guerra, não tinha condições, por si só, de garantir sua independência, e que era responsabilidade do Império evitar que fosse anexado pela Argentina.

Nas negociações entre os aliados e o governo paraguaio realizadas em Assunção, em 1871, os representantes do Brasil e do Uruguai não apoiaram as reivindicações argentinas sobre o Chaco. Isolado, o negociador argentino Manuel Quintana retirou-se para Buenos Aires, enquanto o representante imperial, o barão de Cotegipe, permaneceu no local e, em 1872, assinou, em separado, um tratado de paz com o Paraguai, definindo a fronteira brasileiro-paraguaia no rio Apa, como pleiteava o Império desde a década de 1850. Com isso, a diplomacia imperial ignorou a determinação do Tratado da Tríplice Aliança, que proibia a um país aliado assinar individualmente tratados de paz com o país vencido. Como consequência, as relações entre o Império e a Argentina alcançaram seu pior momento desde a década de 1850, e falou-se em guerra entre os dois países.

Em outubro de 1874, Nicolás Avellaneda assumiu a Presidência da Argentina e retomou as negociações com o Brasil e o Paraguai. Sem conseguir o apoio do Império, e após uma série de peripécias, que incluiu uma tentativa de golpe de Estado no Paraguai com o apoio do representante diplomático brasileiro, que agiu contrariando instruções recebidas do governo imperial, o governo de Avellaneda, em fevereiro de 1876, assinou com os paraguaios os Tratados de Paz, Limites, Amizade e de Comércio e Navegação. Ficou estabelecido o rio Paraguai como limite entre as duas Repúblicas, sendo que os territórios das Missões e do Chaco Central foram declarados argentinos, enquanto a área entre o rio Verde e o braço principal do rio Pilcomaio seria submetida à arbitragem do presidente dos Estados Unidos, que, em 1878, declarou-a pertencente ao Paraguai. Com isso, foram alcançados os objetivos da diplomacia imperial a partir de 1868, garantindo-se que o Chaco, à altura de Villa Occidental (hoje Villa Hayes), até a fronteira com o Brasil, se mantivesse de posse paraguaia.

Solucionada essa questão de limites, foi eliminado o principal motivo de tensão nas relações brasileiro-argentinas, e a própria disputa pela hegemonia no Rio da Prata foi substituída por um acompanhamento defensivo entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires sobre a atuação um do outro na região. À exceção da definição da fronteira com a Argentina, o Império atingiu seus objetivos na área platina, o que o fez reduzir sua atenção a ela; além disso, a partir da década de 1870, o Estado monárquico sofreu uma crescente crise política interna, o que levou à redução de seu ativismo externo. Apesar dessas questões, as prioridades externas se voltavam para a exportação de café e para o esforço em obter imigrantes europeus, disputados também pelos Estados Unidos e pela Argentina, de modo a suprir as necessidades de mão de obra na agricultura, sobretudo para a cafeicultura paulista. A Argentina, por seu lado, beneficiou-se do novo contexto econômico internacional, principalmente da Europa compradora de alimentos, e passou a privilegiar suas relações com esse continente, em especial com a Grã-Bretanha. Internamente, os governantes argentinos tinham a atenção voltada para o desenvolvimento da infraestrutura interna e para a ocupação econômica de territórios até então habitados por índios. Nesse novo contexto econômico, com o foco ajustado na expansão de suas fronteiras agrícolas internas e na atração de imigrantes e de capitais, pouco podiam o Uruguai e o Paraguai oferecer à Argentina e ao Brasil, nada justificando uma turbulência nas relações entre eles. Aliás, o próprio Uruguai também se beneficiou da demanda europeia por alimentos, enquanto o Paraguai ficou mergulhado na estagnação econômica, como resultado de sua condição mediterrânea e de uma agricultura de baixa produtividade, sem condições de concorrer no mercado internacional com a produção argentina e uruguaia.

Na década de 1880, o presidente argentino Julio Roca retomou a orientação de política externa iniciada por Mitre e as relações com o Império brasileiro passaram a se caracterizar pela cordialidade oficial, até mesmo entre formadores de opinião dos dois países. Machado de Assis, por exemplo, em 9 de julho de 1888, escreveu no jornal carioca *Gazeta de Notícias*, uma crônica em que retratava os novos tempos nas relações do Império com a Argentina. Nela, afirmava que os argentinos haviam superado a opressão e a caudilhagem e reconheciam os benefícios da liberdade e da ordem, e que isso fora resultado de uma marcha vitoriosa, iniciada por Bartolomé Mitre duas décadas antes, a qual permitiu construir um país próspero, rico, pacífico e "ambicioso de progresso e esplendor". Isso não era motivo de apreensão para Machado de Assis, que ressaltava o fato de o Brasil e a Argentina viverem uma nova etapa de suas relações, na qual não mais se enviavam soldados para auxiliar "a derrocar uma tirania odiosa", e concluía: "Oxalá caminhem sempre, o Império e a República, de mãos dadas, prósperos e amigos."[4]

A confiança bilateral permitiu que, em fins de 1888, o Brasil e a Argentina buscassem delimitar a fronteira entre os dois países, de modo a pôr fim a um fator gerador de desconfianças.

4 MACHADO DE ASSIS. O futuro dos argentinos Gazeta de notícias, Rio de Janeiro 9 jul. 1888. In: *Obra Completa*. Rio de Janeiro : Nova Aguilar, 1994.

Não se chegou, porém, a um acordo, e, em 7 de setembro de 1889, os dois países assinaram um tratado de arbitragem, pelo qual a questão seria solucionada por decisão arbitral do presidente dos Estados Unidos.

Ainda no ano de 1889, em 20 de outubro, o Império participou da inauguração da Conferência Pan-Americana em Washington. Esse encontro resultou de iniciativa norte-americana e, entre seus objetivos declarados, estavam a criação da união aduaneira continental, a adoção de moeda comum a todos os países americanos e o arbitramento obrigatório em eventuais divergências entre eles. Com isso, os Estados Unidos buscavam tornar o continente americano uma área de sua influência política e econômica, afastando a Grã-Bretanha dessa posição.

A delegação brasileira enviada a essa Conferência partiu do Rio de Janeiro, após ter sido recebida pelo Imperador e orientada pelo governo imperial para acautelar-se diante das propostas de união aduaneira e de criação da moeda comum, bem como para rejeitar o arbitramento obrigatório pelos Estados Unidos em casos de divergências entre os países americanos, pois isso tornaria Washington um árbitro perpétuo no continente, reduzindo as relações políticas e econômicas da América Latina com a Europa. Os governantes do Império desejavam reservar para o país a liberdade de ação externa e o equilíbrio em suas relações entre os Estados Unidos e a Europa. Era um objetivo sábio e pragmático na dimensão econômica, pois a Grã-Bretanha seguia sendo um centro financeiro internacional, e sua influência sobre o resto do mundo ainda era maior que a dos Estados Unidos. No entanto, as exportações brasileiras tinham no mercado norte-americano seu maior comprador.

Principais conceitos

Arbitragem internacional (entre Estados). No caso de impasse em torno de algum tema, como a solução de litígios fronteiriços, as duas partes, em comum acordo, escolhem um ou mais árbitros para estudar a questão, ouvindo os argumentos dos dois Estados, e emitir um parecer.

Direito de beligerante. É o reconhecimento por um Estado da existência de uma guerra entre duas partes, estando ambas submetidas aos mesmos princípios e leis. O Império do Brasil, ao reconhecer os Estados Confederados como parte beligerante, mas não como Estado soberano, passou a tratá-los em condições de igualdade de acesso a portos e recursos brasileiros com os Estados nortistas.

Hegemonia. Nas relações internacionais, é o predomínio, a liderança de um Estado sobre outro ou outros.

Patacão. No Brasil, era uma moeda feita de 27,07 gramas de prata e que valia 960 réis; o termo foi usado como sinônimo de dinheiro.

Persona non grata. Em diplomacia, significa um Estado declarar que o agente diplomático estrangeiro não é mais aceito como representante de seu país de origem e não terá acesso às autoridades locais ou a qualquer outra facilidade para o exercício de sua função. Na prática, ser declarado ***persona non grata*** significa a expulsão do diplomata do país.

Peso fuerte. Papel-moeda argentino (1826-1881) conversível na moeda de igual nome, que continha 27,0643 gramas de ouro, na cotação de 17 pesos papel por moeda.

Soft/Clever power. Conceito de relações internacionais que se refere ao uso brando e inteligente do poder para alcançar os objetivos nacionais no plano internacional mediante o uso de argumentos e de influência cultural ou ideológica, em lugar do uso do *hard power*, que é a superioridade (militar, econômica etc.).

Questões para discussão

1. Os motivos para a implementação, na década de 1840, da política de contenção de Buenos Aires.
2. A política do Império do Brasil para a definição de limites com os países vizinhos.
3. A evolução da relação entre o Império do Brasil e as grandes potências a partir de 1846.
4. As origens da Guerra do Paraguai.
5. A repercussão da guerra nas relações entre o Império e a Argentina

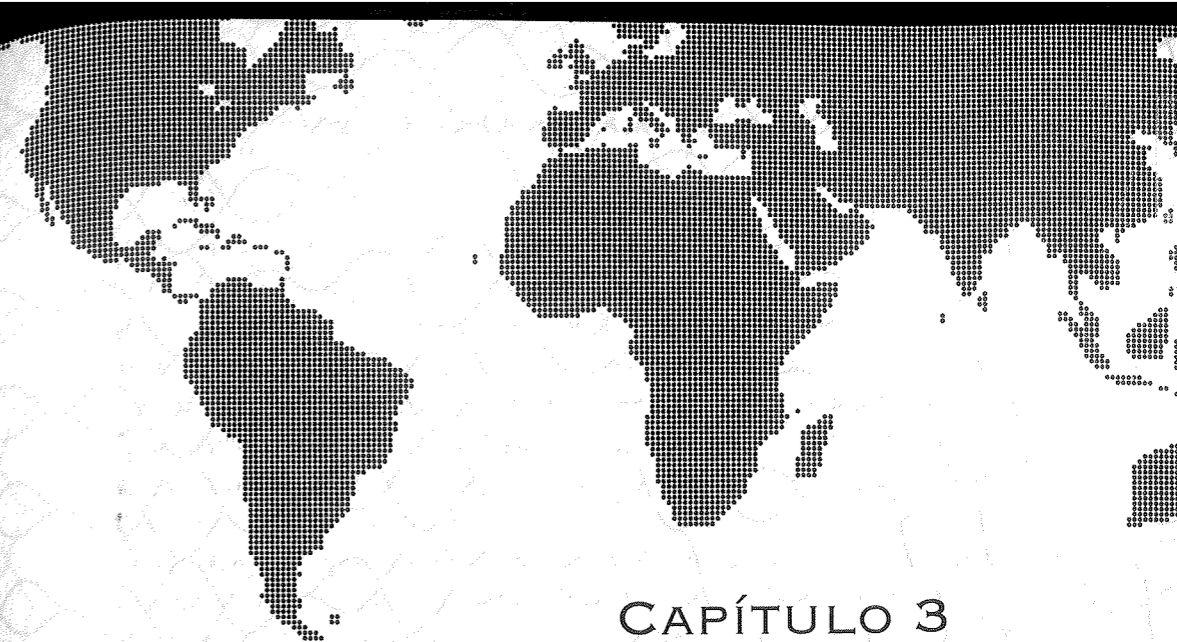
Para saber mais

BANDEIRA, L. A. M. *O expansionismo brasileiro;* o papel do Brasil na bacia do Prata. Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985.

BETHELL, L. O Brasil no Mundo (1822-89) In: SCHARCZ, L. M. (org.) *História do Brasil Nação*. Rio de Janeiro: Objetiva, v. II (CARVALHO, J. M. (org.). *Construção nacional, 1830-89*), 2012.

DORATIOTO, F. *Maldita Guerra:* nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

FERREIRA, G. N.. *O Rio da Prata e a consolidação do Estado Imperial*. São Paulo: Hucitec, 2006.

GANNS, C.. *Visconde de Mauá: autobiografia*. Rio de Janeiro: Zelio Valverde, 1943.

AMERICANISMO, ATIVISMO E FRUSTRAÇÃO (1889-1930)

O período analisado neste capítulo se inicia com a mudança radical da política externa brasileira por parte da República instalada pelo golpe de Estado de 1889. Foi adotada, então, a postura de um americanismo ingênuo, que se baseava em suposta fraternidade entre repúblicas, o que levou os novos governantes brasileiros a aceitarem dividir com a Argentina o território litigioso de Palmas, atitude que foi repudiada pela opinião pública brasileira. Já na segunda metade da década de 1920, o Brasil acabou se retirando da Liga das Nações após uma ousada e fracassada tentativa de se tornar membro permanente do Conselho dessa organização multilateral. No entanto, quando a política externa fugiu do voluntarismo, o país obteve expressivas vitórias, quer na definição de fronteiras, quer na sua projeção internacional, graças ao pragmatismo e a astúcia do barão do Rio Branco quando à frente do Itamaraty, e em razão da participação militar simbólica na I Guerra Mundial, da presença nas negociações de paz de Versalhes e da fundação da Liga das Nações. O auge do modelo agroexportador, que propiciou os recursos financeiros que facilitaram a atuação externa do país, foi o pano de fundo de tal projeção.

3.1 O americanismo ingênuo

O fim do Império do Brasil, em 15 de novembro de 1889, causou alteração radical nas diretrizes da política externa brasileira. Anteriormente, a postura de desconfiança do Estado Monárquico em relação aos países vizinhos fora questionada pela oposição republicana, tanto que no Manifesto Republicano de Itú, de 1870, bradava-se "somos da América e queremos ser americanos". Em 1889, ao chegar ao poder, os republicanos tornaram-se prisioneiros do discurso de que tudo que vinha do Brasil Império era negativo e que a República significava o surgimento de um novo país; fazia-se tábula rasa do passado, como se o presente nada devesse ao regime e às gerações anteriores. A arrogância dessa postura levou o governo Deodoro da Fonseca a desconsiderar as diretrizes de política externa imperial, embora os republicanos não tivessem um pensamento sistematizado sobre o tema, exceto o de um ingênuo idealismo americanista, que foi aplicado na definição da soberania sobre o território litigioso de Palmas e era na postura brasileira na Conferência Pan-Americana.

Quanto a essa Conferência, o Governo Provisório rompeu com a postura cautelosa e equilibrada da diplomacia imperial. O novo representante nomeado para chefiar a delegação brasileira em Washington, o republicano histórico Salvador de Mendonça, recebeu ordens do chanceler Quintino Bocaiúva de aceitar o arbitramento obrigatório, bem como de manifestar "espírito americano", sem que lhe fosse especificado o que isso significava. A partir de então, as posições adotadas pelo Brasil nessa Conferência alinharam-se às dos Estados Unidos. Persistiu, porém, a resistência da Argentina ao projeto hegemônico norte-americano e, no final, o único resultado concreto do encontro foi a criação do Bureau Comercial das Repúblicas Americanas, com o objetivo de compilar estatísticas sobre o comércio continental.

Em relação à definição da fronteira com a Argentina, o critério do *uti possidetis* foi abandonado pelos novos donos do poder no Rio de Janeiro, em nome de uma idealizada fraternidade sul-americana. Assim, o Governo Provisório aceitou a proposta da Argentina de dividir o território litigioso de Palmas, conforme tratado assinado em Montevidéu, em 25 de janeiro de 1890, por Quintino Bocaiúva e pelo chanceler argentino Estanislao Zeballos, mas como esse acordo causou descontentamento à população, aos políticos e aos intelectuais brasileiros, ele acabou sendo rejeitado pela Câmara dos Deputados brasileira, em 10 agosto de 1891. Os governos brasileiro e argentino retomaram, então, o acordo de 1889, e a decisão do litígio territorial passou a ser responsabilidade do árbitro, o presidente dos Estados Unidos.

A delegação argentina encarregada de defender o pleito argentino em Washington era chefiada por Estanislao Zeballos, importante intelectual e político, enquanto a do Brasil estava sob o comando do barão Aguiar de Andrada, que faleceu logo no início dos trabalhos. Para substituí-lo, o presidente Floriano Peixoto designou José Maria Paranhos Júnior, o barão do Rio Branco, que até então era cônsul em Liverpool, na Inglaterra, mas não tinha experiência diplomática nem em negociações, sendo conhecido principalmente por ser filho do visconde

do Rio Branco, um expoente do Partido Conservador que chefiara diferentes ministérios, fora presidente do Conselho de Ministros e desempenhara importantes missões diplomáticas no Rio da Prata. Tendo crescido nesse ambiente, Paranhos Júnior era familiarizado com negócios internos e externos da administração pública, e isso, juntamente com sua condição de estudioso da História do Brasil, o credenciavam para assumir a nova função em Washington.

Contando com eficiente equipe de elaboradores, Rio Branco trabalhou em ritmo exaustivo, valendo-se de sua erudição histórica e astúcia política para escrever a exposição em que defendia a posição do Brasil. O laudo arbitral do presidente Cleveland, dado em fevereiro de 1895, foi totalmente favorável à posição brasileira, e, posteriormente, o próprio Zeballos reconheceu que o Brasil tinha razão e que a decisão do árbitro não poderia ter sido diferente.

No aspecto comercial, a recém-instalada República rompeu com outro princípio da política externa anterior quando, em 31 de janeiro de 1891, assinou o Tratado de Reciprocidade entre o Brasil e os Estados Unidos – um convênio aduaneiro que já nos havia sido proposto e que fora recusado pelo governo imperial. Esse acordo previa a isenção do imposto de importação no Brasil para uma série de produtos norte-americanos, enquanto outros países pagariam 35%, e, em contrapartida, produtos brasileiros, restritos a açúcar, couro e café, estavam isentos de impostos nos Estados Unidos. Além disso, a isenção para o café interessava, antes, aos próprios norte-americanos, para evitar encarecer a vida dos trabalhadores locais, seus grandes consumidores, sendo indiferente ao Brasil, que tinha praticamente o monopólio da oferta mundial desse produto.

Com a assinatura desse convênio aduaneiro, o governo brasileiro queria garantir o acesso do açúcar ao mercado norte-americano, a fim de recuperar a decadente indústria açucareira do nordeste, da qual essa região era economicamente dependente. Porém, logo em seguida ao acordo com o Brasil, os Estados Unidos estenderam as mesmas vantagens alfandegárias para o açúcar produzido nas colônias espanholas de Porto Rico e Cuba. Isso, aliado à desproporção entre produtos norte-americanos e brasileiros isentos de taxação alfandegária e à falta de consulta ao Congresso brasileiro sobre a assinatura do acordo, causou polêmica no Brasil. Políticos e jornais acusavam-no de ser prejudicial à economia brasileira, o que, de fato, não ocorreu – entre 1890 e 1893, as exportações brasileiras para os Estados Unidos cresceram em 17 milhões de dólares, enquanto o Brasil importou apenas 500 mil dólares a mais em produtos norte-americanos, e mesmo as exportações do açúcar brasileiro para o mercado norte-americano foram ampliadas, passando de 71.261 toneladas para 115.185 toneladas em um período de 21 meses, entre 1891 e 1892. Vendo-se prejudicado pelo acordo, o governo norte-americano taxou o açúcar brasileiro em 40% *ad valorem* e, como consequência, o presidente Floriano Peixoto denunciou o Convênio de 1891.

O acordo de 1891 mostra que as relações entre o Brasil e os Estados Unidos eram privilegiadas, pois o governo brasileiro recusara pedidos de assinatura de convênios idênticos propostos por países europeus. Essas relações beneficiaram o governo Floriano, quando este

teve de enfrentar a Revolta da Armada, iniciada em 1893, para depô-lo, sob a acusação de permanecer inconstitucionalmente no poder. Ele assumira o Executivo após a renúncia de Deodoro da Fonseca à Presidência da República, em novembro de 1891, e, embora a Constituição determinasse que, nesse caso, deviam-se convocar novas eleições, ele não o fez. Para tanto, Floriano argumentou que a cláusula não se aplicava ao primeiro mandato presidencial, por ser ele de caráter excepcional, tanto que não tinha havido eleição pelo voto popular, mas, sim, pelos membros do Congresso Nacional.

As forças legalistas do Rio de Janeiro não dispunham de meios para enfrentar a artilharia dos navios sublevados. Os Estados Unidos atuaram nessa revolta com duplo objetivo: exercer maior influência na sua solução do que os países europeus e manter Floriano Peixoto no poder. A esquadra norte-americana não aceitou o bloqueio do porto carioca, declarado pelos sublevados, bloqueio esse que, se efetivado, asfixiaria o governo Floriano. Posteriormente, representantes diplomáticos dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha, da Itália, de Portugal e da França, países que também tinham navios fundeados na Baía da Guanabara ou no litoral próximo, comunicaram que usariam a força para impedir ações militares dos rebeldes contra a capital brasileira. Sem poder atacar a sede do poder de Floriano, a sublevação foi inviabilizada e 493 amotinados asilaram-se em duas corvetas portuguesas. Porém, como se tratava de embarcações precárias, sem condições de ir para Portugal com tantas pessoas a bordo, o governo brasileiro foi comunicado que elas seguiriam para o Rio da Prata, de onde os asilados seriam reembarcados em navio mercante para Lisboa. Contudo, ao chegar a Buenos Aires, Saldanha da Gama e mais de duzentos marinheiros brasileiros escaparam do controle do comandante português e fugiram para o Rio Grande do Sul, unindo-se aos revolucionários federalistas. Sob o argumento de que as autoridades navais portuguesas haviam beneficiado os rebeldes, Floriano rompeu relações diplomáticas com Portugal em maio de 1894, medida lhe valeu o apoio de florianistas no Rio de Janeiro, que eram xenófobos e conhecidamente antilusitanos.

Apesar de ter de se preocupar em consolidar a República e a si mesmo no poder, Floriano retomou a diretriz da diplomacia imperial de conter a influência argentina no Rio da Prata. Em 1894, ele estimulou e apoiou financeiramente um golpe de Estado no Paraguai contra o presidente Juan Gualberto González, para evitar que o apoio deste tornasse vitoriosa a candidatura de José Segundo Decoud, do Partido Colorado, seu cunhado, à sua sucessão. Suspeitava-se de que Decoud era favorável à incorporação de seu país pela Argentina, o que não era verdadeiro, mas que repercutiu junto a Floriano; afinal, ele fizera carreira no Exército Imperial, e lá se considerava que o Brasil, fatalmente, enfrentaria a Argentina em uma guerra.

Em novembro de 1894 a Presidência da República foi assumida por um civil, o cafeicultor paulista Prudente de Moraes. Ele viu-se enredado em uma situação política interna complicada, sofrendo a oposição de saudosistas da ditadura de Floriano, e também teve de enfrentar a Revolução Federalista e, posteriormente, o movimento messiânico de Canudos (1896-1897), sufocado após sangrentas lutas. Além desses problemas políticos, no plano externo, o governo

de Prudente de Moraes teve de enfrentar questões financeiras e comerciais e ameaças à soberania territorial.

Graças à mediação do governo britânico, Brasil e Portugal reataram relações diplomáticas em março de 1895, as quais haviam sido rompidas por Floriano Peixoto. Pouco depois, ironicamente, foi a vez de o governo português ser o mediador entre o Brasil e a Grã-Bretanha na questão da ilha de Trindade. Essa pequena e desabitada porção de terra – de 8,2 quilômetros quadrados –, localizada a 1.140 quilômetros do litoral brasileiro, fora originariamente de possé portuguesa e, após 1822, passou à soberania do Império do Brasil. Mas em 24 de janeiro de 1895, obedecendo a ordens de Londres, o navio da Marinha britânica *Barracouta* chegou a Trindade e, constatando estar a ilha abandonada, seguiu as instruções recebidas e declarou-a, assim como ao rochedo próximo de Martim Vaz, parte do Império britânico. O governo brasileiro somente tomou conhecimento do ocorrido cinco meses depois, em junho daquele ano, e protestou contra o ato. A Chancelaria britânica alegou que a ilha estava abandonada e que serviria para a passagem de um cabo telegráfico submarino, ligando a Argentina à Inglaterra. Era uma situação potencialmente perigosa, pois a Grã-Bretanha era a maior potência da época e, além disso, a fronteira entre a Guiana Inglesa e o Brasil ainda não estava delimitada. Ainda assim, o governo brasileiro manteve a reivindicação de soberania sobre aquela ilha e o rochedo, exigindo sua desocupação e rejeitando proposta de arbitramento internacional sobre esses territórios. Houve mediação de Portugal e, em agosto de 1896, o governo britânico reconheceu a soberania brasileira sobre Trindade.

Outra ameaça à soberania territorial brasileira foi a pretensão francesa de estender o território da Guiana até as margens do rio Amazonas. Em 1894, a descoberta de ouro no rio Calçoene atraiu aventureiros e causou conflito entre brasileiros e militares franceses vindos da Guiana. Em 1896, os governos francês e brasileiro concordaram em recorrer à arbitragem internacional para solucionar essa questão de limites e escolheram como árbitro o presidente da Confederação Suíça.

Para chefiar a delegação que defenderia a posição brasileira em Berna, a capital suíça, foi designado o barão do Rio Branco, que seguiu método semelhante ao aplicado em Washington, quando da arbitragem sobre Palmas: aliou trabalho duro, conhecimento histórico e sagacidade política para elaborar a "Memória" com a defesa brasileira. Em abril de 1899, os representantes brasileiro e francês entregaram ao presidente suíço a primeira versão dos argumentos de seus países, sendo a versão final entregue seis meses depois. A sentença arbitral, proferida em 1º de dezembro de 1900, foi inteiramente favorável ao Brasil. O resultado foi divulgado já no governo Campos Salles, e Rio Branco foi recompensado pelo governo brasileiro com uma pensão anual vitalícia no valor de 24 contos de réis, extensiva a filhos e filhas, e um prêmio de 300 contos de réis.

No último ano de seu mandato, Prudente de Moraes recusou proposta norte-americana de um novo acordo de livre comércio sob o argumento de que isenções de taxas de

importação causariam redução da arrecadação fiscal do governo brasileiro em um momento de forte déficit nas finanças públicas. Isso correspondia à realidade, mas o fato é que o Brasil não necessitava do acordo, pois era superavitário em seu comércio com os Estados Unidos.

Entre abril e agosto de 1898 ocorreu a Guerra Hispano-Americana, na qual o governo brasileiro declarou-se neutro, mas falhou em seu posicionamento, pois vendeu aos Estados Unidos dois navios de guerra, em construção em estaleiros ingleses, como forma de obter recursos financeiros de que o Tesouro brasileiro necessitava naquela ocasião, os quais, uma vez obtidos, foram destinados ao pagamento de outras seis belonaves, de menor porte, que estavam sendo construídas. A escassez de recursos financeiros era tal, que a Marinha e o Exército não dispunham de munição para fazer exercícios militares.

Na busca de soluções para a crise das finanças públicas brasileiras, o presidente eleito Campos Salles, outro cafeicultor paulista, tentou renegociar a dívida externa do país, e, antes mesmo de tomar posse, viajou para Londres, onde obteve um *funding loan*, no valor de 10 milhões de libras esterlinas. No longo prazo, asse empréstimo de consolidação permitiria pagar as parcelas dessa dívida, para a qual a renda da alfândega do Rio de Janeiro foi dada como garantia. O empréstimo serviu para reorganizar as finanças da República brasileira, mas tornou a política financeira do país subordinada aos credores internacionais, com Campos Salles tendo de tomar medidas impopulares. O *funding loan* apresentava-se como uma necessidade, pois, nessa época, era comum as grandes potências violarem a soberania de nações insolventes para a cobrança de dívidas. Nas palavras de Clodoaldo Bueno, "Campos Salles não mantinha ilusões a respeito e reconhecia a necessidade de se recuperar a ordem e a estabilidade em níveis iguais ao do tempo do Império".[1]

No primeiro ano do governo Campos Salles, o Rio de Janeiro recebeu a primeira visita de um chefe de Estado estrangeiro ao Brasil; tratava-se do presidente da Argentina, Júlio Roca. Este presidia um país próspero, cuja renda *per capita* era de 2.700 dólares, enquanto a brasileira era de apenas 700 dólares, uma desproporção que se estendia também aos planos militar e político, fazendo com que a Argentina tivesse maior projeção internacional que o Brasil. Em retribuição, Campos Salles visitou Buenos Aires, em 1900, e embora essa troca de visitas não resultasse em acordos práticos, elas eram valorizadas no plano político. De fato, as visitas demonstravam o desejo recíproco de os dois países manterem relações de cooperação, quando até então predominara o clima de rivalidade e desconfiança.

No final de 1900, o governo brasileiro passou a considerar o pedido norte-americano de redução do imposto sobre a importação de trigo acondicionado em barricas. Era dessa forma que o produto norte-americano era vendido ao Brasil, e a redução do imposto lhe daria vantagem no acesso ao mercado brasileiro sobre o produto argentino, que era exportado em

1 BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*. São Paulo: Unesp; Brasília: Funag 1995.

sacas. A Argentina reclamou, solicitando a mesma medida para o seu trigo, mas a resposta brasileira foi que não se desejava prejudicar o produto argentino, mas, sim, defender os interesses do Brasil. Na situação, que ficou conhecida como a "guerra das farinhas", a posição do governo Campos Sales foi, também, um instrumento de pressão para obter da Argentina facilidades para o acesso de produtos brasileiros a seu mercado. Como consequência, o governo argentino atendeu ao pedido brasileiro em favor do café, reduzindo o imposto de importação do produto. O comércio bilateral manteve-se dinâmico, e nos primeiros anos do século XX o Brasil foi o quinto maior mercado para os produtos argentinos e o sétimo maior vendedor para a Argentina

Durante o governo Campos Salles ocorreu o agravamento do problema referente ao território do Acre, que foi declarado de soberania boliviana pelo Tratado de Limites, assinado em 1867, entre a Bolívia e o Império do Brasil. A diplomacia imperial já havia aceitado que a linha de fronteira seguia do rio Beni, na sua confluência com o Madeira, "por uma paralela tirada da sua margem esquerda, na latitude 10º 20', até encontrar as nascentes do Javari", reproduzindo o que determinara os Tratados de Madri (1750) e de Santo Ildefonso (1777). No entanto, o Tratado de Santo Ildefonso fora anulado pela guerra entre Espanha e Portugal e o Tratado de Badajoz (1801) não o revalidou, o que levou o Império brasileiro a não aceitar os acordos do século XVIII para a definição de limites e a recorrer, para tanto, ao *uti possidetis*. Esse critério, porém, não foi aplicado quanto ao Acre, porque, em 1867, a guerra entre a Tríplice Aliança (Argentina, Brasil e Uruguai) e o Paraguai encontrava-se em seu segundo ano, sem perspectiva de vitória para os Aliados, e aceitar os tratados de 1750 e 1777 para definir os limites foi a maneira de o governo imperial obter a neutralidade boliviana nesse conflito, evitando que fornecesse armas ou soldados para o lado paraguaio.

O Tratado de 1867 não foi efetivado, pois até o final do século XIX a fronteira entre o Brasil e a Bolívia não havia sido demarcada em razão de divergências sobre a localização da nascente do rio Javari. Além disso, no Acre, não havia autoridades bolivianas nem ocupação econômica por pessoas dessa nacionalidade, mas, ao contrário, havia milhares de brasileiros que ali se instalaram para explorar o látex. Apesar dessa presença brasileira em território acriano levou o Brasil a ratificar o reconhecimento da soberania boliviana sobre o Acre, o que se seguiu de reação contrária de cerca de 15 mil brasileiros ali instalados. Em 1899, Luiz Gálvez Rodrigues de Arias declarou a independência do Acre, no que contou com o apoio do governador do Amazonas, e solicitou a incorporação desse território ao Brasil, a qual foi recusada. O ministro das Relações Exteriores, Olinto de Magalhães, enviou telegrama ao governador amazonense afirmando que a Bolívia ocupava "o que lhe pertence" e que esses brasileiros se subordinavam às leis bolivianas.[2]

2 *Relatório*, 1899, p. 17-18.

Sem condições de fazer valer sua soberania sobre o Acre, o governo boliviano arrendou o território por 30 anos ao Bolivian Syndicate, entidade controlada por especuladores britânicos e, sobretudo, norte-americanos. O Syndicate pagaria à Bolívia 40% dos lucros que viesse a ter e, em contrapartida, receberia da Bolívia o poder de polícia e o direito de arrecadar impostos e de manter tropas e barcos de guerra no Acre. Era uma situação esdrúxula, pois uma empresa recebia prerrogativas de Estado, sem as responsabilidades decorrentes dessa condição perante o Direito Internacional. Além disso, sua presença colocava em risco a Amazônia brasileira, por atrair para a região interesses de governos e empresários aventureiros da Europa e dos Estados Unidos quando o imperialismo mostrava sua capacidade de penetração na África e na Ásia.

Antes de transferir o Acre para o Syndicate, o governo boliviano tentou cobrar impostos dos brasileiros ali instalados, mas esses, liderados por Plácido de Castro, rebelaram-se, e, em janeiro de 1903, tomaram Puerto Alonso, cidade fundada pelo governo boliviano, em 1899, na então fronteira com o Brasil. Em reação, o presidente boliviano Pando enviou tropas para o Acre, mas elas foram atacadas por forças de Plácido de Castro antes de chegarem a Puerto Alonso. Coincidiu com esses acontecimentos a mudança de governo no Brasil, pois, em novembro de 1902, teve início o governo Francisco de Paula Rodrigues Alves, que tinha como ministro das Relações Exteriores José Maria da Silva Paranhos Júnior, o barão do Rio Branco.

3.2 O ativismo do período Rio Branco (1902-1912)

Quando convidado para ser ministro das Relações Exteriores, Rio Branco era representante brasileiro no Império da Alemanha. Em Berlim, ele tomara contato com a questão acriana, pois o Bolivian Syndicate tentara cooptar banqueiros alemães para a aventura amazônica, mas o representante brasileiro intercedeu junto ao governo alemão, evitando que isso ocorresse. Nas quase três décadas em que permaneceu na Europa, o Barão assistira o imperialismo europeu retalhar a África e impor-se em quase toda a Ásia, e temia que essa ação imperialista também pudesse ocorrer na América do Sul, em busca de terras para colonizar, e aproveitando-se de os países sul-americanos estarem enfraquecidos por guerras civis. Rio Branco não acreditava que, nesse caso, os Estados Unidos fossem aplicar a Doutrina Monroe, pois também nesse país haveria excesso de população e nele já se defendia "o direito de desapropriação pelos mais fortes dos povos mais incompetentes."[3] Por esse motivo, Rio Branco agiu no sentido de evitar a presença do Bolivian Syndicate na Amazônia.

Logo após assumir o Itamaraty, como já era conhecido o Ministério de Relações Exteriores, o barão declarou o Acre território litigioso, reivindicando-o para o Brasil com base na

3 Despacho para a Legação brasileira em Buenos Aires, 22.11.1904 apud. CONDURU, 1998, p. 68.

reinterpretação do Tratado de 1867 e da apresentação de um novo mapa, em que considerou como fronteira a linha leste-oeste no paralelo estabelecido nesse acordo e não a oblíqua considerada até então. Simultaneamente, o governo de Rodrigues Alves enviou tropas para o Acre, declaradamente para proteger cidadãos brasileiros, e proibiu a navegação dos rios amazônicos para embarcações estrangeiras. Essas medidas desestimularam o Bolivian Syndicate, pois mesmo que viesse a controlar o Acre não poderia exportar o látex pelo oceano Atlântico, inviabilizando o projeto de explorar o território. Dessa forma, os especuladores aceitaram as 100 mil libras oferecidas pelo governo brasileiro, como compensação para cancelar suas pretensões, e foi afastado o risco de intervenção de seus países na questão.

Rio Branco iniciou negociações com a Bolívia em uma posição de força, valendo-se de argumentos históricos, geográficos e políticos para levá-la a reconhecer a soberania brasileira sobre o Acre. Para se chegar a um acordo, o Brasil pagou à Bolívia 2 milhões de libras esterlinas e cedeu-lhe pouco mais de 2 mil quilômetros quadrados, entre os rios Abunã e Madeira, o que permitiria aos bolivianos acessar o rio Amazonas e, assim, alcançar o Atlântico, e, para viabilizar esse acesso, o governo brasileiro comprometeu-se a construir uma ferrovia entre os rios Madeira e Mamoré. Outra pequena concessão territorial brasileira à altura da Bahia Negra permitiria o acesso boliviano ao Atlântico também pelo Rio da Prata, por meio da navegação dos rios Paraguai e Paraná. Pelo Tratado de Petrópolis, de 17 de novembro de 1903, o Governo boliviano reconheceu a soberania brasileira do Acre, que, juntamente com a reivindicação de outros trechos de território amazônico habitados por brasileiros, continuava sendo reivindicado pelo Peru. Em 1909, após tensão nas relações bilaterais, o governo peruano reconheceu que esses territórios pertenciam ao Brasil, satisfazendo-se em receber uma área entre os rios Curanja, Santa Rosa e Purus.

Mesma sorte não teve o Brasil com o resultado da arbitragem do rei da Itália, Vitor Emanuel III, sobre o território litigioso com a Guiana Inglesa. Em 1897, o governo brasileiro propusera a divisão da área litigiosa, o que não foi aceito pela Grã-Bretanha; e, em 1899, para pôs fim ao impasse, os dois países concordaram em submeter o território litigioso a uma arbitragem internacional, no caso, do rei da Itália. A causa brasileira foi defendida por Joaquim Nabuco, que passou quatro anos fazendo pesquisas na Europa até apresentar, em março de 1904, a "Memória" de defesa ao árbitro. A argumentação brasileira era técnico-jurídica, enquanto a defesa inglesa se baseava no argumento da posse efetiva e da soberania exercida sobre o território desde 1838. Em julho de 1904, o laudo arbitral de Vitor Emanuel III, de apenas duas páginas, deu mais território à Grã-Bretanha que ao Brasil, o que foi uma surpresa, pois ia contra as provas documentais, e, além disso, concedeu ao lado britânico mais território do que era reivindicado originalmente por Londres. Dos 33.200 quilômetros quadrados arbitrados pelo rei italiano, 13.370 ficaram com o Brasil e 19.630 foram atribuídos à Grã-Bretanha.

A maior ameaça potencial ao Brasil, no início do século XX, não vinha dos Estados Unidos, mas de potências europeias, como França e Inglaterra, cujos intentos expansionistas sobre a Amazônia brasileira acabavam de ser demonstrados. Rio Branco era pragmático e viu

na potência ianque um instrumento para a contenção de eventuais tentativas de intervenção europeia na América do Sul. Como já foi dito, o mercado norte-americano era o maior importador de café brasileiro, e, a partir da década de 1870, as relações políticas entre o Brasil e os Estados Unidos foram se tornando crescentemente amistosas. Rio Branco não inventou o movimento de aproximação entre o Brasil e os Estados Unidos, mas reconheceu-o e aprofundou-o, valendo-se dele na defesa dos interesses brasileiros, de modo a contrabalançar o poderio político-militar europeu. Também seria um contraponto ao robustecimento internacional da Argentina, que mantinha estreitos laços político-econômicos com a Grã-Bretanha. Além disso, o aprofundamento das relações entre o Rio de Janeiro e Washington se harmonizavam com os interesses da elite oligárquica agroexportadora brasileira.

O movimento de convergência de interesses entre o Brasil e os Estados Unidos explica, em parte, o fato de a diplomacia brasileira acompanhar, em dezembro de 1902, poucos dias depois da posse de Rio Branco à frente do Itamaraty, a posição norte-americana de não se opor à intervenção militar da Alemanha, da Grã-Bretanha e da Itália, que bloqueou o litoral da Venezuela, para obter desta o pagamento de parcelas vencidas de sua dívida externa. Enquanto isso, Luiz Maria Drago, chanceler da Argentina, condenou essa intervenção europeia, classificando de ilegal o uso da força para a cobrança de dívida de um Estado soberano. No ano seguinte, o Brasil não só não se opôs à ação norte-americana para desmembrar o Panamá da Colômbia, como fez gestões junto aos governos argentino e chileno para um reconhecimento simultâneo do novo país.

Rio Branco e expoentes da intelectualidade brasileira acreditavam no risco de uma intervenção europeia contra o Brasil, e tendo essa preocupação como eixo norteador foi que ele implementou novas diretrizes externas. Passou a ser política do Itamaraty a não intervenção em assuntos internos de outros países e o apoio aos governos sul-americanos legalmente constituídos, no caso de tentativas de golpes de Estado, evitando dar pretexto para intervenção extrarregional – o princípio da não intervenção foi estabelecido em resposta a instabilidades políticas no Uruguai (1903) e no Paraguai (1904). Ao comentar a rebelião armada contra o governo paraguaio, Rio Branco escreveu: "o espetáculo [da] revolução triunfante é desmoralizador [e] desacredita nosso continente".

Na concepção de Rio Branco, o Brasil coordenaria os esforços para estabilizar politicamente a América do Sul, precavendo-se da intervenção imperialista e, ainda, tornando-se uma ponte entre os Estados Unidos e os países hispânicos, nos quais havia forte antipatia ao país do norte. Ao mesmo tempo, Rio Banco apresentava o Brasil como vinculado à América Latina, como demonstrou na intermediação que fez no "caso Alsop" (1907), para evitar o rompimento das relações entre os Estados Unidos e o Chile. Nesse acontecimento, a diplomacia hemisférica brasileira foi bem-sucedida, pois, ao mesmo tempo, demonstrou amizade e se fez útil a norte-americanos e chilenos, contribuindo decisivamente para a estabilidade regional. Nas palavras de Clodoaldo Bueno, a postura do Barão em relação aos Estados Unidos "buscou sempre a

prática de uma política de cordialidade e a criação de relações de simpatia, mas não à custa de concessões".[4]

No esforço de manter relações amistosas com a Argentina e levá-la a aceitar aquela ação estabilizadora, Rio Branco, rompendo uma tradição diplomática de décadas, aceitou que houvesse um equilíbrio entre os dois países no Rio da Prata. Em 1940, o Brasil não se valeu de seus recursos nem de sua influência para apoiar o governo paraguaio contra os revolucionários liberais pró-Argentina, o que lhes facilitou a vitória e colocou o país guarani na órbita de influência política e econômica de Buenos Aires. Por outro lado, o Uruguai tinha problemas com a Argentina, por esta pleitear soberania sobre as águas de todo o estuário platino em lugar de compartilhá-la, o que era lógico e acabou sendo aceito décadas depois. Se o Paraguai estava na órbita argentina, o Uruguai, por sua vez, ficava longe dela, mas, dadas suas relações cordiais com o Brasil, o equilíbrio no subsistema platino de relações internacionais se estabelecia. As relações entre o Rio de Janeiro e Montevidéu se estreitaram ainda mais, quando, em 1909, Rio Branco concedeu ao Uruguai o condomínio da Lagoa Mirim e do rio Jaguarão, indo além do pleito uruguaio, que era ter direito à livre navegação dessas águas para alcançar o oceano Atlântico. Concessão, aliás, que se seguiu a um dos piores momentos nas relações entre o Brasil e a Argentina no século passado.

Em 1906, o presidente argentino Alcorta nomeou Estanislao Zeballos para o cargo de ministro das Relações Exteriores, e este promoveu uma mudança na política exterior do país. Zeballos buscou aproximar-se do Chile, como forma de isolar o Brasil, por acreditar que tínhamos intenções agressivas contra o seu país, em razão do programa de rearmamento naval implementado pelo governo brasileiro. O Brasil encomendara, na Europa, a construção de várias belonaves e submarinos, dos quais se sobressaíam dois encouraçados superpesados, que, por sua artilharia ter alcance maior que a da esquadra argentina, em tese poderiam destruí-la. Zeballos preparou um plano para exigir que o Brasil cedesse a seu país um dos encouraçados que encomendara, e, em junho de 1908, apresentou um plano de ação em reunião do Ministério com a presença do presidente Alcorta: caso o Brasil se recusasse a ceder o encouraçado, a esquadra argentina e 50 mil reservistas do exército seriam mobilizados, ação esta eventualmente seguida de ataque e ocupação do Rio de Janeiro. O plano tornou-se público, sucitando reação contrária de setores políticos argentinos favoráveis ao entendimento com o Brasil. Zeballos saiu do Ministério, mas continuou manifestando-se contra a política de Rio Branco.

O rearmamento naval do Brasil não tinha intenção hostil em relação à Argentina, mas era o meio pelo qual se buscava defender o longo litoral brasileiro, no qual se concentrava grande parte das maiores cidades do país e cujos portos eram vitais para as atividades econômicas nacionais. Em 1905, o Brasil viu-se impotente diante da violação de sua soberania por marinheiros da encouraçado alemão Panther, que, sem autorização, desembarcaram no litoral

4 BUENO, 2003, p. 483.

catarinense para buscar um marujo desertor. A crise diplomática foi resolvida graças à firmeza e habilidade do barão do Rio Branco, que, agindo como se a Marinha brasileira tivesse condições de neutralizar o Panther, obteve do representante diplomático alemão no Rio de Janeiro uma declaração formal de "consideração" para com o Brasil. Tal acontecimento, e os avanços da tecnologia naval, que tinham tornado obsoletas as belonaves brasileiras incorporadas no século XIX, foram os motivadores para o plano de rearmamento naval mal compreendido em Buenos Aires.

Zeballos, porém, manteve-se convencido das intenções hostis do Brasil, e, para provar seu ponto de vista, publicou um suposto texto do telegrama cifrado número 9, com data de 17 de junho de 1908, enviado pelo Itamaraty à Legação brasileira em Santiago do Chile. Esse telegrama percorreu centenas de quilômetros de fios, passando pelo telégrafo argentino, onde foi copiado e supostamente decodificado, revelando um conteúdo com intenções hostis do Brasil. O barão do Rio Branco, porém, apresentou o texto verdadeiro, o que significou revelar o código utilizado pelo Itamaraty para codificar as mensagens enviadas, no qual se lia: "sempre vi vantagens numa certa inteligência política entre o Brasil, o Chile e a Argentina, e lembrei por vezes sua conveniência", completando que Zeballos era um obstáculo ao entendimento. E essa "inteligência" referida no telegrama foi tentada logo em seguida.

Em fevereiro de 1909, o diplomata chileno Puga Borne, Enviado Extraordinário de seu governo, apresentou a Rio Branco a proposta de um acordo político entre Buenos Aires, Rio de Janeiro e Santiago. Rio Branco encampou a ideia com entusiasmo e, inclusive, apresentou a Puga Borne um rascunho de "tratado de cordial inteligência" entre os três países. Era, afinal, uma iniciativa favorável a uma ação combinada para manter a paz e a estabilidade política na América do Sul, mas a proposta não teve recepção favorável na Argentina, tendo sido logo abandonada.

O sucessor de Alcorta na Presidência argentina foi Roque Sáenz Peña; com ele, as relações brasileiro-argentinas voltaram a ser cordiais, pois Sáenz Peña tinha ideias muito próximas às de Rio Branco. Ele acreditava que a paz sul-americana somente poderia ser mantida com base em firme entendimento entre os governos argentino e brasileiro, e imaginava uma coordenação política entre seu país e o Brasil para contrapor-se aos intentos hegemônicos norte-americanos na América do Sul. Houve fim da tensão bélica entre os dois países, por meio de um "acordo de cavalheiros", pelo qual o Brasil e a Argentina renunciaram a concluir a construção de novos encouraçados. Esse bom entendimento permitiu aos dois países não reavivar a rivalidade decorrente da instabilidade política no Uruguai, em 1910, e, principalmente, da guerra civil paraguaia (1911-1912).

No plano continental, Rio Branco ampliou a presença brasileira mediante uma política de aproximação com os países hispânicos, para o que foram úteis as conferências pan-americanas. O Brasil esteve presente na Conferência do México (1902) e organizou a III Conferência no Rio de Janeiro (1906), na qual esteve presente o Secretário de Estado norte-americano Elihu Root e

na qual Rio Branco fez um discurso enaltecendo a contribuição da Europa para as Américas e defendendo o estreitamento entre os dois continentes. A Conferência seguinte, de 1910, foi em Buenos Aires, e também nela o Brasil teve uma missão a representá-lo. Se essas reuniões tiveram poucos resultados práticos, por outro lado representaram momentos de diálogo e de aproximação, em um ambiente regional em que persistiam as rivalidades entre as repúblicas americanas.

Sob Rio Branco, o Brasil também participou dos primeiros passos do multilateralismo internacional, enviando Rui Barbosa como representante à Segunda Conferência de Haia (1907), na qual se discutiria a solução pacífica para controvérsias internacionais. Rui Barbosa defendeu o princípio de igualdade jurídica entre os Estados para a escolha daqueles que teriam delegados no Tribunal da Justiça Arbitral a ser estabelecido. Nessa ocasião, a delegação norte-americana divergiu da brasileira e não a apoiou, ao contrário da expectativa de Rio Branco, que se deu conta de que as relações entre os dois países eram estreitas, mas não configuravam convergência automática de posições por parte de Washington. Ainda assim, na IV Conferência Pan-Americana de Buenos Aires, a diplomacia brasileira sugeriu uma moção de "aplauso" à Doutrina Monroe, por considerá-la positiva na defesa dos interesses do continente, mas ela não foi aprovada em razão da oposição de alguns países hispano-americanos.

Rio Branco morreu em 1912, no cargo de ministro das Relações Exteriores. No decênio em que exerceu essa função, certamente ele contribuiu para a recuperação da autoestima nacional, comprometida pela instabilidade política e econômica da década de 1890.

3.3 Voluntarismo e frustração

Rio Branco foi sucedido pelo catarinense Lauro Müller (1912-1917), que teve uma gestão profícua, pois encaminhou a solução da questão da dívida pública do Uruguai com o Brasil; regulamentou o condomínio da Lagoa Mirim e articulou, com a Argentina e o Chile, a intervenção no conflito entre os Estados Unidos e o México. Em 1913, Müller visitou os Estados Unidos, alterando a posição de equilíbrio de Rio Branco entre esse país e o Velho Continente, pois o novo chanceler "não nutria confiança em relação às potências europeias e apostava nas relações com os norte-americanos".[5] No ano seguinte, quando os norte-americanos ocuparam o porto de Vera Cruz, no contexto da crise e do rompimento das relações entre os Estados Unidos e o México, o Brasil, que mantinha relações cordiais com os dois países, recebeu pedido de Washington para representar os interesses norte-americanos junto aos mexicanos. Müller atuou para conseguir uma solução negociada entre as duas partes, envolvendo nesse esforço também a Argentina e o Chile, no que foi bem-sucedido com a realização da Conferência de Niagara Falls, em maio de 1914. Essa coordenação bem-sucedida entre os três países aumentou a confiança entre eles e foi precursora da assinatura, um ano depois, do Tratado

5 BUENO, 2003, p. 363.

de Não Agressão, Consulta e Arbitragem, conhecido como Pacto do ABC, em referência às iniciais da Argentina, Brasil e Chile, países signatários. Era um acordo pelo qual os três países, em caso de controvérsias surgidas entre si e que não fossem resolvidas por meios diplomáticos, as submeteriam à investigação de uma comissão permanente, que seria instalada em Montevidéu. O Pacto teve a aprovação dos Congressos do Brasil e do Chile, mas na Argentina, após aprovação pelo Senado, foi rejeitado pela Câmara dos Deputados, pois o novo presidente da República, Hipólito Yrigoyen, era contrário ao acordo.

O maior desafio de Lauro Müller, porém, foi posicionar o Brasil quanto à I Guerra Mundial. Inicialmente, o país declarou neutralidade, assim como os Estados Unidos e outros países do continente, mas logo importantes figuras públicas, como Rui Barbosa e Olavo Bilac, manifestaram-se em favor dos aliados, franceses e ingleses, contra o Império Alemão. Müller persistiu na defesa da neutralidade em uma guerra, na qual, afinal de contas, estavam presentes motivações econômicas e colonialistas que nada tinham a ver com o nosso país. No entanto, seus opositores, lembrando-se de sua ascendência alemã, colocavam sob suspeita, infundada, a motivação do chanceler para defender a neutralidade. Em 11 de abril de 1917, porém, já sob o governo de Venceslau Brás, o Brasil rompeu relações diplomáticas com o Império germânico em razão do afundamento, dias antes, do navio mercante brasileiro Paraná por um submarino alemão. A agitação da opinião pública promovida por aqueles favoráveis ao envolvimento brasileiro na guerra levou Müller a demitir-se do Itamaraty, sendo substituído por Nilo Peçanha, e, em 26 de outubro de 1917, após o afundamento de vários navios mercantes brasileiros por submarinos alemães, o Brasil declara guerra à Alemanha.

A participação militar brasileira na I Guerra Mundial foi simbólica, mas importante por suas consequências políticas. O Brasil foi o único país latino-americano a participar da guerra, embora desde o início de 1917 tivesse secundado o esforço dos Estados Unidos de mobilizar o continente contra o Império alemão, movimento esse que fracassou em razão da forte oposição do México e da Argentina, que atuou junto aos países latino-americanos para que mantivessem a neutralidade. No plano militar, o governo brasileiro enviou 13 oficiais aviadores, que se incorporaram ao 16º Grupo da Royal Air Force, uma missão de médicos cirurgiões à França e soldados do Exército para protegerem o Hospital Brasil, que funcionou até 1919, e alguns oficiais, que se incorporaram ao Exército francês. Em agosto de 1918, foi enviada a Divisão Naval em Operações de Guerra, com seis navios de combate e dois de apoio, que deveria patrulhar a área compreendida entre Dacar, na África, Gibraltar, na entrada do Mediterrâneo, e o arquipélago de São Vicente, no Atlântico Sul. Após escala na África, em Freetown, a tripulação foi atingida pela gripe espanhola e mais de uma centena de marinheiros morreram; a Divisão Naval chegou a Gibraltar já no final da guerra.

Por ter declarado guerra ao Império alemão e seus aliados, bem como por ter participado militarmente no conflito, o Brasil teve o direto de participar da Conferência de Paz de Versalhes. Epitácio Pessoa chefiou a missão brasileira na Conferência e tinha instruções de apoiar os Estados

Unidos nos grandes temas e de buscar o apoio deste nas questões de interesse brasileiro, uma das quais era o reembolso do dinheiro que se encontrava depositado em bancos alemães, resultante da venda de café pelo governo do Estado de São Paulo e que lá permaneceu com a guerra. O Tratado de Versalhes (1919) determinou que o valor desse produto fosse considerado dívida à parte das indenizações de guerra que a Alemanha deveria pagar ao Brasil, e, também, que 70 navios alemães apreendidos em portos brasileiros durante a guerra passariam a ser propriedade brasileira, isso quando, em razão das perdas marítimas durante o conflito, faltavam embarcações oceânicas para as trocas comerciais internacionais. Por último, e também devido ao apoio norte-americano, o Brasil foi eleito membro provisório do Conselho Deliberativo da Sociedade das Nações, um organismo multilateral criado para manter a paz mundial e que estabeleceu sua sede em Genebra, na Suíça. O apoio dos Estados Unidos ao Brasil nessas questões se harmonizavam com a consolidação da presença norte-americana na América Latina, em prejuízo da Grã-Bretanha e do próprio aprofundamento do movimento destinado a estreitar as relações brasileiro-norte-americanas.

O Brasil foi um dos 44 Estados fundadores da Liga das Nações, que é como ficou conhecida a Sociedade das Nações, interpretada pela diplomacia brasileira como o centro decisório das questões internacionais que surgissem a partir de então. Os governantes brasileiros, porém, interpretaram de forma exagerada a importância internacional do país com base em sua projeção internacional a partir de 1917, em sua participação na I Guerra e nas negociações de paz de Versalhes, bem como a presença na fundação da Liga das Nações e no seu Conselho Deliberativo. Para essa interpretação equivocada, contribuiu ainda a avaliação irrealista desses homens de Estado a respeito da relevância, para a inserção internacional, do fato de o Brasil ser o país com maior extensão geográfica da América Latina.

A ilusão de que, no plano diplomático, o Brasil compartilhava o mesmo espaço das grandes potências resultou em certo desleixo dos governos brasileiros em relação aos países hispano-americanos. A falta de sintonia entre as duas partes ficou demonstrada na V Conferência Pan-Americana, realizada em Santiago, de março a maio de 1923, uma das mais polêmicas dessas reuniões em razão do debate público sobre a proposta de desarmamento e de congelamento das forças navais. A missão brasileira, chefiada por Afrânio de Melo Franco, discordou dessa proposta, pois considerava que os armamentos e as tropas de um país deveriam ser proporcionais à sua extensão territorial. No entanto, o Brasil estava em inferioridade estratégica, dispondo de armamento obsoleto, e necessitava de uma Marinha de Guerra e de um Exército maiores e mais bem armados. A redução de armamentos se justificava para o Chile e a Argentina, que estavam bem armados por causa da corrida armamentista que travavam entre si, mas não se aplicava ao nosso país, cuja segurança recomendava o contrário. No entanto, a diplomacia argentina apresentou a posição brasileira como militarista, uma ameaça à paz, e isso fez os demais participantes da Conferência desconfiarem das reais intenções do governo brasileiro ao adotar aquela postura. A Conferência foi dominada pelo tema do desarmamento, em torno do qual houve polarização, com o Brasil ficando praticamente isolado, e a reunião caiu em um

impasse que foi superado graças à proposta do delegado paraguaio Manoel Gondra, aprovada pelos participantes do encontro, de se reforçar o arbitramento como instrumento para se evitar a guerra no continente.

Na VI Conferência Pan-Americana, realizada em Havana, em 1928, o Brasil e os países latino-americanos mais uma vez não estiveram em sintonia, muito embora esta tenha existido entre as delegações brasileira e norte-americana. O Brasil posicionou-se contrário às críticas feitas por países latino-americanos às frequentes intervenções norte-americanas na América Central e no Caribe. Dois anos depois, em 1930, o paulista Júlio Prestes, já eleito para suceder Washington Luís na Presidência da República, visitou os Estados Unidos, em demonstração de quão importante esse país tinha se tornado para a política externa brasileira. Pela perspectiva de Washington, a América Latina era crescentemente importante, como comprova a viagem pelo continente feita, em 1928, pelo presidente eleito Herbert Hoover, que esteve no Rio de Janeiro.

Foi, porém, na Liga das Nações que o voluntarismo e a ilusão da diplomacia brasileira na segunda metade da década de 1920 ficaram explícitos. Mostrou-se irrealista o otimismo dos governantes brasileiros que viram na Liga o momento fundacional de uma nova ordem mundial, baseada no Direito Internacional em que os Estados seriam iguais em direitos e obrigações, independentemente de seu poder nacional. Esse organismo multilateral nasceu limitado, pois dele não participavam três importantes países para a ordem internacional: a Alemanha, os Estados Unidos e a Rússia. Embora o promotor da criação da Liga das Nações tenha sido o presidente norte-americano Woodrow Wilson (1912-1921), os Estados Unidos não participaram dela em razão da postura isolacionista adotada pelo Congresso daquele país no pós-guerra. A Rússia, por sua vez, estava ausente porque as potências ocidentais impuseram o isolamento ao regime comunista instalado em Moscou. Já a ausência da Alemanha era consequência do tratamento de país derrotado (na realidade, ela não foi derrotada militarmente) dado por seus inimigos na I Guerra, particularmente pela França, de modo que o país foi alijado da Liga das Nações por ser esta usada pela França e pela Grã-Bretanha como instrumento de defesa de seus interesses e não para a construção de uma nova ordem internacional.

No entanto, a humilhação e o isolamento impostos à Alemanha logo se revelaram um fator de risco para a estabilidade política da Europa, atingindo os próprios interesses dos países que se consideravam vencedores da I Guerra. Outros desafios, porém, também representavam risco para essa estabilidade: a ascensão do fascismo na Itália e do movimento sindical socialista nos países ocidentais, e a ampliação do poder bolchevique, com a criação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (1922). As potências europeias se deram conta de que, em vez de marginalizar a Alemanha, o melhor era incorporá-la à vida diplomática no Velho Continente e obter dela o reconhecimento das novas fronteiras impostas em Versalhes. Em 1925, em Locarno, na Suíça, foram assinados os tratados entre as potências aliadas da I Guerra e a Alemanha, pelo qual esta aceitava a realidade do pós-guerra, inclusive territorial, e aquelas aceitaram o seu ingresso na Liga das Nações.

O governo brasileiro não tinha objeção à presença alemã na Liga, mas o presidente Artur Bernardes viu nessa solicitação de ingresso a oportunidade para obter um lugar para o Brasil no Conselho Deliberativo da instituição, que respondia pela aplicação das decisões da Assembleia Geral e era composto, inicialmente, por quatro membros permanentes – França, Grã-Bretanha, Itália e Japão – e quatro provisórios. Desde 1922, o Brasil havia sido eleito, seguidamente, membro provisório do Conselho, mas talvez isso tivesse fim com a pretendida implementação de um rodízio de países como membros provisórios. O governo Bernardes vira na obtenção do lugar permanente um objetivo de política externa e, também, um meio de propaganda para melhorar sua debilitada posição perante a opinião pública brasileira. Assim, a diplomacia brasileira apresentou à Liga das Nações o pleito de tornar-se membro permanente do Conselho, argumentando que nele não havia, nessa condição, representante do continente americano e que o Brasil cumpriria esse papel.

Como outros países também reivindicassem a condição de membro permanente, se o pleito do Brasil fosse aceito, eles, igualmente, teriam de ser atendidos, o que era inviável. Ao não ser atendida a pretensão brasileira, Artur Bernardes anunciou, em nome da defesa da "dignidade nacional", que o Brasil vetaria o ingresso da Alemanha na Liga, o que foi comunicado à organização em 17 de março. Os representantes dos países latino-americanos apelaram coletivamente para que o Brasil suspendesse o veto e informaram ao Conselho que não apoiavam a posição brasileira, desmentindo o argumento de que nosso país representava o continente americano.

A decisão de reivindicar a presença permanente do Brasil no Conselho Deliberativo era racional, mas a racionalidade não foi mantida ao se constatar que a reivindicação não seria atendida. Artur Bernardes, então, substituiu o cálculo diplomático pelo voluntarismo. Superestimando a importância internacional do país e privilegiando seu interesse pessoal de projetar-se perante a opinião pública brasileira, que fora convencida por ele de que a obtenção de um lugar permanente era um objetivo vital aos interesses brasileiros, Bernardes, ao ter o pleito negado, sentiu-se internamente desmoralizado e, além disso, colheu uma derrota diplomática para o país. A consolidação da ordem europeia do pós-guerra, obtida em Locarno, era tão importante que não se podia imaginar que o Brasil a colocaria em risco com aquele veto à Alemanha. Pela mesma lógica, ao condicionar o ingresso desse país na Liga à condição de o Brasil tornar-se membro permanente do Conselho, Bernardes não considerou que, afinal, seria colocado frente à alternativa de cumprir essa ameaça.

Em março de 1926 o Brasil formalizou o veto ao ingresso da Alemanha, e, três meses depois, isolado politicamente, comunicou sua retirada da Liga das Nações. Nesse caso, pelas normas da organização, haveria um prazo de carência de dois anos para a retirada, o que fez com que ela fosse efetivada pelo governo Washington Luís (1926-1930), apesar do apelo do Conselho Deliberativo para que não o fizesse. O Brasil não obteve qualquer benefício retirando-se da Liga, mas sua permanência significaria desmoralizar ainda mais a diplomacia brasileira quanto à credibilidade de suas decisões. Apesar da retirada, nosso país continuou participando dos organismos técnicos da Liga das Nações e pagando sua contribuição financeira para mantê-los.

Em contraste com seu antecessor, o presidente Washington Luís implementou uma política externa discreta. O Itamaraty privilegiou a manutenção de relações cordiais com os Estados Unidos e com a Argentina, bem como buscou melhorar seu relacionamento com os países sul-americanos. A diplomacia brasileira recusou-se a aderir ao Pacto Briand-Kellog (1928), de renúncia à guerra, proposto por França e Estados Unidos, sob o argumento de que o Brasil não fora consultado na sua elaboração e por este ser redundante, dado que a Constituição brasileira determinava o pacifismo do país. Sobre a recusa, o ministro das Relações Exteriores, Otavio Mangabeira, escreveu: "demos um testemunho inequívoco de que, embora amigos leais, dos Estados Unidos, guardamos inteira a nossa autonomia na política externa".

Principais conceitos

Funding Loan.

Legação. Representação diplomática de um Estado em outro. Até começo do século XX, eram raras as representações que tinham o status de Embaixada, pois isso significava dar uma importância muito maior ao Estado que a recebia. O diplomata que chefiava a Legação era o ministro Plenipotenciário.

Memória (apresentada a árbitro internacional). Exposição de motivos, com documentos anexos, defendendo a posição do país sobre determinado assunto.

Poder nacional. Conceito utilizado para definir a capacidade de um país alcançar seus objetivos nacionais. O Poder Nacional é resultado de diferentes fatores (recursos naturais, número de habitantes, tamanho da economia, unidade interna em torno de objetivos, estabilidade política etc.), vários deles não mensuráveis.

Questões para discussão

1. As alterações na política externa promovidas no início da República.
2. Os motivos da adoção, no período em que o barão do Rio Branco foi chanceler, do princípio de não intervenção em assuntos internos de outros países.
3. A política de Rio Branco em relação aos Estados Unidos e à Europa.
4. As consequências da participação do Brasil na I Guerra Mundial para a sua inserção nacional.
5. As causas do fracasso da política externa brasileira na questão da Liga das Nações.

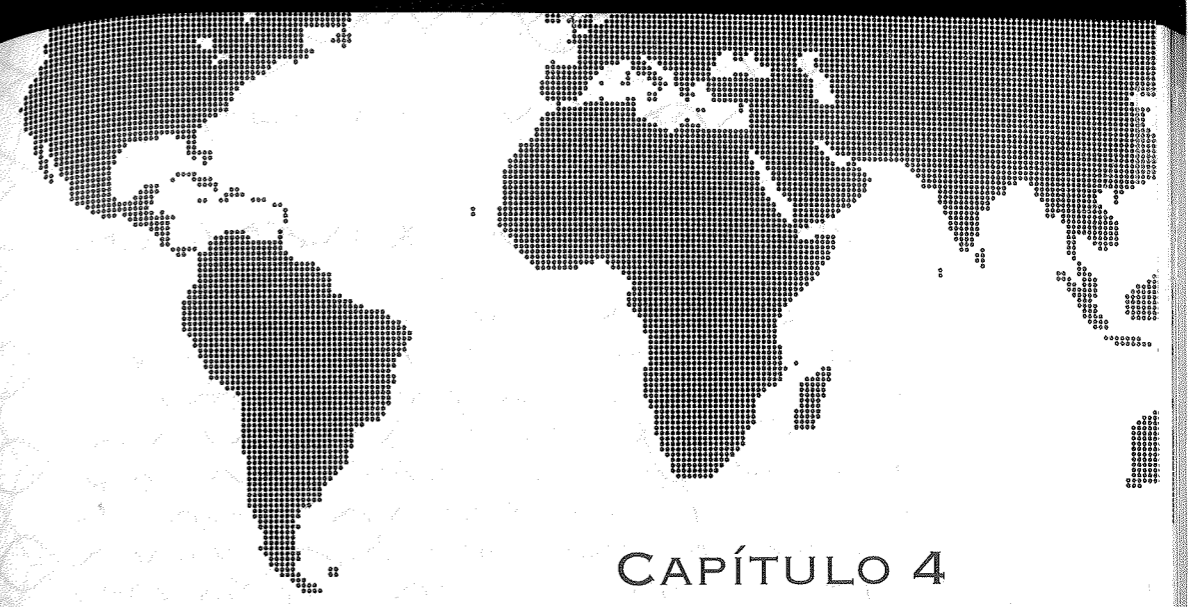
Para saber mais

BUENO, Clodoaldo. *Política externa da Primeira República*: os anos de apogeu – de 1902 a 1918. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

DORATIOTO, Francisco. O Brasil no mundo. In: SCHWARCZ, L. (org.). *História do Brasil Nação*: a abertura para o mundo (1889-1930). Rio de Janeiro: Objetiva/Mapfre, v. 3, 2012.

GARCIA, Eugênio. *Entre a América e Europa*: a política externa brasileira na década de 1920. Brasília: Funag/UnB, 2006.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. *A política externa da Primeira República e os Estados Unidos*: a atuação de Joaquim Nabuco em Washington (1905-1910). São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2006.

RICÚPERO, Rubens. *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco*: uma biografia fotográfica 1845-1995. Brasília: Funag, 1995.

CAPÍTULO 4

DESENVOLVIMENTO, AUTODETERMINAÇÃO E LATINO-AMERICANISMO (1930-1961)

Este capítulo trata das relações internacionais do Brasil, entre 1930 e 1961. A década de 1930 representou um período de inflexão na história brasileira, definido a partir da crise política dos anos 1920 e dos efeitos da quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929. A resposta às dificuldades foi dada por meio de um governo de inspiração corporativista, em torno do qual convergiam interesses das oligarquias, do empresariado industrial e dos militares. Nesse novo contexto, a política externa priorizou, inicialmente, a promoção comercial, para avançar na articulação entre o desenvolvimento econômico e a ação internacional do país. O auge desse processo coincidiu com a Segunda Guerra Mundial, que propiciou entendimentos entre o Brasil e os Estados Unidos, cujo principal resultado foi a usina siderúrgica de Volta Redonda. Após o conflito, embora o Brasil tenha sido o principal destinatário dos recursos norte-americanos, não foi possível prosseguir na "aliança especial" com Washington. A alternativa às novas condições das relações internacionais do país foi apresentada por Juscelino Kubitschek, por meio da Operação Pan-Americana, que representou o início da latino-americanização da política exterior brasileira.

4.1 Os primeiros passos do desenvolvimentismo

Desenvolvimento, autodeterminação e latino-americanismo estão relacionados no título do capítulo não como uma sequência temporal ou como acontecimentos com relações de causalidade, mas, ao contrário, como acontecimentos que, ao longo do período, coexistiram e apresentaram tão somente diferenças de ênfase. Se o desenvolvimento vinculado à política exterior foi mais visível durante a Segunda Guerra Mundial e à época da Operação Pan-Americana (OPA), o latino-americanismo foi mais relevante no governo Dutra, nas negociações do imediato pós-guerra e também nos anos da OPA, enquanto a autodeterminação foi mais expressiva à época da Política Exterior Independente (PEI). Tampouco eram unívocos: vários foram os latinos e/ou pan-americanismos, os perfis das políticas desenvolvimentistas e a maneira de se afirmar a autonomia do país. A partir da Revolução de 1930, e principalmente do Estado Novo, o desenvolvimento tornou-se o vetor da política exterior brasileira.

A década de 1930 é considerada pelos historiadores brasileiros um período de inflexão entre dois mundos: o da economia primário-exportadora e seu equivalente político, o Estado oligárquico e o da sociedade industrial (ou semi-industrial), sendo o desenvolvimento o principal fator responsável pelo processo de urbanização e de crescimento populacional ocorridos nas décadas subsequentes. A política exterior não foi nem poderia ser indiferente às profundas mudanças ocorridas no país, acompanhando esse processo tanto no estabelecimento de diretrizes quanto na adoção de novos procedimentos na área internacional. Essa mudança, que foi interpretada como a passagem do *paradigma primário-exportador* para o *paradigma desenvolvimentista*,[1] não deve, no entanto, ser considerada de maneira rígida.

Elementos da política exterior adotados nos anos anteriores a 1930 não desapareceram após as mudanças políticas ocorridas no país, assim como os valores do desenvolvimento econômico precisaram de alguns anos para rivalizar com o setor agroexportador. O Brasil da segunda metade do século XIX e da primeira do século XX era um país extremamente dependente das exportações de produtos primários, notadamente do café, que continuou a ocupar posição relevante na pauta de exportações pelo menos até meados dos anos 1960. Nesse sentido, a ênfase atribuída pela chancelaria brasileira ao comércio exterior e à busca de novos mercados, na década 1920, seria mantida pelo chanceler Afrânio de Melo Franco no início dos anos 1930 e, desde então, tem sido presença constante na política exterior do país.

A crise de 1929 e seus efeitos no comércio exportador brasileiro limitaram as possibilidades do Brasil em matéria de política exterior. Para enfrentar os efeitos da crise, sob o governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934), Melo Franco dedicou-se principalmente a temas comerciais, ocupando-se secundariamente de assuntos como a estrutura administrativa do Ministério das Relações Exteriores e as relações com os países fronteiriços. A diplomacia

1 CERVO, Amado Luiz (Org.). *O desafio internacional*. Brasília : UnB, 1994, p. 25-28.

econômica foi revigorada e as relações comerciais, regularizadas, por meio da assinatura de tratados que incluíam a cláusula de nação mais favorecida.

No contexto da crise econômica aberta em 1929, o problema do café era prioritário, pois suas exportações foram de apenas 12 milhões de sacas na safra de 1932-1933, o que representava uma diminuição de 20% sobre a safra anterior e de 30% sobre a de 1930-1931. Como o governo brasileiro administrava estoques enormes, e a safra de 1933-1934 era estimada em 30 milhões de sacas, uma das iniciativas para enfrentar o problema foi a criação, em 1933, do Departamento Nacional do Café (DNC) – sucessor do Conselho Nacional do Café (CNC) –, que intensificou o programa de compra e destruição do produto. Até novembro de 1933, o DNC tinha adquirido 20 milhões de sacas, sendo que o total das retiradas alcançado pelo Governo Provisório atingira 37,5 milhões. Desse total, 24 milhões de sacas foram destruídas, o que permitiu maior equilíbrio ao setor. O ministro da Fazenda de Vargas, Osvaldo Aranha, criticava a intervenção federal, mas reconhecia sua necessidade em caráter emergencial. Essa política, contudo, deveria ser abandonada o mais rápido possível em favor do livre comércio, "sem impostos e sem outros ônus".[2]

A política exterior brasileira respondia às novas condições do comércio internacional impostas pela grande depressão, sem projetar internacionalmente a nova composição do Estado brasileiro, estabelecida pelo movimento e pelo golpe de 1930. A crise da ordem oligárquica no Brasil deslocou o setor cafeeiro paulista do centro das decisões nacionais, mas o governo federal descuidava de seus interesses em favor de uma coalizão formada pelas chamadas oligarquias dissidentes, pelos militares e, secundariamente, por segmentos do setor industrial. As primeiras ações nas áreas econômica, administrativa e do trabalho respondiam mais a concepções Estatal-corporativistas do que a teses de inspiração desenvolvimentista.

Outro problema relacionado à economia brasileira era a dívida externa, o que suscitou a criação da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, que contava entre seus membros com Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, José Carlos de Macedo Soares, Eugênio Gudin e Juarez Távora. A primeira grande tarefa da Comissão, sob a coordenação de Valentim Bouças, foi fazer um levantamento dos compromissos externos de Estados e Municípios. Coube a Aranha propor uma alternativa para a dívida brasileira, a qual ficou conhecida como Esquema Aranha e consistia na renegociação do conjunto da dívida, que foi reduzida de 91 milhões de libras para 34 milhões de libras. Além de ser renegociada em conjunto, a dívida foi vinculada à balança de pagamentos, sem a necessidade de novo empréstimo. Vargas aprovou a solução e, em discurso na Assembleia Constituinte, afirmou que o país deveria sair da fase "em que fomos jungidos ao capitalismo estrangeiro".

O governo brasileiro dependia economicamente dos saldos da balança comercial, o que colocava em primeiro plano a promoção das exportações e o incentivo à diversificação

2 Apud HILTON, 1994, p. 164.

das atividades econômicas do país. Diante dessas necessidades, Aranha criticava o único órgão público vinculado ao intercâmbio comercial do país, o Departamento de Serviços Comerciais do Itamaraty, por considerá-lo inadequado. Sem abrir mão da contribuição do Ministério das Relações Exteriores, Vargas percebeu a importância de se ter nova dinâmica no comércio exterior, e incumbiu Melo Franco de dar novo impulso à área, por meio da assinatura de acordos comerciais internacionais que gerassem o fomento da produção e das exportações.

Foi à luz desses objetivos que, em 11 de julho de 1931, Vargas manifestou a preferência por tratados com cláusula de "nação mais favorecida", modalidade recomendada pelas conferências econômicas da Sociedade das Nações, no contexto da depressão econômica internacional. Até 1933, foram assinados 31 acordos comerciais com a cláusula incondicional e ilimitada de nação mais favorecida, que, em sua maioria, não foi seguida pelos parceiros comerciais do país, o que levou à denúncia da maioria de acordos firmados com países europeus. Os resultados obtidos com esses acordos foram tímidos, mas a política de proteção ao setor cafeeiro permitiu que, aos poucos, o país superasse as dificuldades no comércio internacional.

As exportações de café para o mercado norte-americano continuaram a dominar a pauta de exportações do país, mas um novo elemento foi agregado à área: o comércio compensado com a Alemanha, que também dependia do setor cafeeiro. Até 1934, a Alemanha – governada por Adolf Hitler a partir de 1933 – tinha interesse apenas no café, mas, a partir de 1935, o país passou a considerar a colaboração no desenvolvimento do que seus dirigentes consideravam o país mais promissor da América do Sul.[3] Os novos interesses da Alemanha convergiam para as preocupações brasileiras, oriundas da denúncia dos acordos comerciais de 1930-1932 e dos interesses na diversificação da pauta de exportações. No acordo comercial assinado pelos dois países em 1936, estava contemplado o comércio compensado, ou seja, o intercâmbio de produtos sem a liquidação monetária, assim como uma cota fixa para exportações de café, uma concessão brasileira que não constava em outros acordos do período.

Esse acordo possibilitou um crescimento extraordinário do comércio bilateral germano-brasileiro nos anos de 1936 a 1937. O Departamento de Estado tentou criar obstáculos para a aproximação comercial entre o Brasil e a Alemanha, mas não obteve sucesso naquele momento. Os Estados Unidos conservaram um papel de destaque no comércio com o Brasil, sobretudo nas importações, mas, em 1936, a Alemanha superou-os como fornecedor, em detrimento da Inglaterra e da Itália. Essa mudança no perfil do comércio exterior brasileiro teve forte influência nos anos iniciais da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, o início do conflito interrompeu o intercâmbio comercial Brasil-Alemanha.

O Brasil, em perspectiva comparada, não sofreu tão fortemente os efeitos da grande depressão, e a política de valorização do café, incluindo a queima de estoques, surtiu efeito. Quanto à diversificação das exportações, tivemos mais dificuldades, mas a guerra veio a contribuir

3 SEITENFUS, Ricardo. *O Brasil vai à Guerra*. Barueri : Manoel; 2003, p. 16.

para que outros produtos, como a carne e o algodão, encontrassem melhor posicionamento no mercado. Se o setor externo da economia brasileira não refletia grandes preocupações com a vizinhança sul-americana, com exceções, como as importações do trigo argentino, a política internacional regional tiraria o Rio de Janeiro da inércia com o advento da crise de Letícia e da Guerra do Chaco. O Brasil voltava a considerar a geopolítica sul-americana em seu cálculo estratégico, mas com outra roupagem.

Assim, na área diplomática, o governo brasileiro enfrentou a questão de Letícia e o desafio da mediação brasileira na Guerra do Chaco.

A questão de Letícia refere-se à disputa entre a Colômbia e o Peru de um território assim denominado, que, desde o Tratado Salomón-Lozano, de 1922, ficara incorporado à Colômbia. Esse território propiciava o acesso colombiano ao Amazonas, por isso o interesse daquele país em mantê-lo, e o governo brasileiro, por sua vez, preocupava-se com a possibilidade de a Colômbia vir a reivindicar outras áreas, a oeste da linha Apapóris-Tabatinga, mas a Ata de Washington, assinada pelos governos do Brasil e da Colômbia em 1928, equacionou essa questão. Já a Guerra do Chaco, entre a Bolívia e o Paraguai, teve início em 1932, estimulada pela perspectiva da existência petróleo na região em disputa. A questão de Letícia foi equacionada em 1934, com a manutenção da linha Apapóris-Tabatinga como fronteira entre o Brasil e a Colômbia, enquanto a Guerra do Chaco conheceu o fim das hostilidades em 1935, após a visita de Vargas ao Prata, por meio do entendimento promovidos pelos chanceleres do Brasil e da Argentina, Macedo Soares e Saavedra Lamas, respectivamente. Em ambos os casos, o Brasil procurou reafirmar os tratados lindeiros vigentes, sustentar os princípios de não intervenção e de autodeterminação e preservar a intangibilidade da soberania nacional.

A política exterior vinculada ao perfil agroexportador do país incluía, portanto, ações em favor da manutenção da estabilidade política na América Latina, o bom diálogo com os vizinhos sul-americanos e o entendimento com Buenos Aires. Um passo nesse sentido foi dado na Conferência de Buenos Aires (1936), na qual se discutiu propostas para a promoção do comércio no hemisfério; porém, a integração regional ainda não fazia parte do horizonte de expectativas da década de 1930. O movimento sul-americano da diplomacia brasileira era o contraponto às forças centrífugas presentes na região, conforme identificado por Mario Travassos no início dessa década.[4]

Ao Brasil, cabia enfrentar os antagonismos que derivavam da vasta dimensão de seu território: um, que abrangia todo o continente, era a oposição entre duas vertentes, a do Atlântico e a do Pacífico, e outro era a oposição entre as bacias Amazônica e da Prata. A política exterior brasileira devia continuar com o legado histórico da solução pacífica de controvérsias e incentivar o intercâmbio econômico regional, mas sem se descuidar do antagonismo das vertentes

4 TRAVASSOS, Mario. *Projeção internacional do Brasil*. São Paulo: Companhia Editoria Nacional, 1938, p. X.

citadas, tampouco de eventuais divergências com os vizinhos. Naquela época, a hipótese de guerra com os vizinhos, como no caso da Argentina, não era uma ideia estapafúrdia.

Os desafios que se apresentavam ao país em meados da década de 1930 foram potencializados a partir do início da Segunda Guerra Mundial, sem que o Brasil alterasse as diretrizes tradicionais de sua política exterior – defesa da soberania, pacifismo, solução pacífica de controvérsias e bom relacionamento com a vizinhança – ou o vínculo da política exterior com o novo perfil do Estado brasileiro, definido a partir de 1930.

4.2 O Brasil diante da guerra

A política exterior brasileira não foi descontinuada com o golpe de Estado de 1937, articulado pela própria cúpula governista, que se valeu de um suposto plano comunista de tomada do poder – o Plano Cohen – para justificar a ruptura institucional. Logo após o golpe, foi anunciada nova Constituição, elaborada por Francisco Campos, que, 27 anos depois, assinaria o Ato Institucional nº 1: o primeiro instrumento jurídico do regime militar implantado em 1964. O texto constitucional apresentava sérias preocupações com as ameaças à paz política e social do país, os "conhecidos fatores de desordem", os dissídios partidários, a propaganda demagógica em favor da luta de classes e os conflitos ideológicos que poderiam colocar o país à beira da guerra civil. Não por acaso, a nova Carta concentrava os poderes executivo e legislativo nas mãos do presidente, estabelecia eleições indiretas para presidente, com mandato de seis anos e, entre outros dispositivos, retirava o direito de greve dos trabalhadores.

O contexto internacional da época refletia-se no art. 15 da Polaca, como ficou conhecida a Constituição de 1937, que estipulava as competências privativas da União, como a manutenção de relações com os Estados estrangeiros, a nomeação de membros do Corpo Diplomático e Consular, e a celebração de tratados e convenções internacionais. Somente à União caberia declarar a guerra e fazer a paz, resolver definitivamente sobre os limites do território nacional, organizar a defesa externa, as forças armadas, a polícia e a segurança das fronteiras, além de autorizar a produção e fiscalizar o comércio de material de guerra de qualquer natureza. A centralização das decisões referentes à guerra na pessoa do presidente da república, entretanto, não tornaria mais fácil o posicionamento brasileiro durante o conflito.

Após o início do conflito da Europa, em 1º de setembro de 1939, com a invasão da Polônia pela Alemanha nazista, o Brasil e os demais países da região reuniram-se na I Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos, no Panamá, em 30 de setembro do mesmo ano, quando ficou declarada a neutralidade do continente na guerra que se iniciava. Na II Reunião de Consulta, realizada em Havana, em 20 de julho de 1940, foi aprovada a Ata de Havana, que estabelecia que qualquer ataque a um país americano seria considerado uma agressão ao continente, o que implicaria uma reação coletiva contra o agressor. Para o Brasil, tal dispositivo estava em sintonia com a conduta adotada na Primeira Guerra Mundial e ao longo do pós-guerra.

A neutralidade e a solidariedade continental em caso de agressão condiziam com o acumulado histórico da política exterior brasileira, como o pacifismo, a solução pacífica de controvérsias e o pragmatismo.[5] Esse último elemento seria colocado à prova após o ataque japonês à base norte-americana de Pearl Harbor, em 7 de dezembro de 1941, e a consequente mudança de atitude dos Estados Unidos em relação ao conflito. A resposta norte-americana foi imediata, com a declaração de guerra ao Império do Japão, no dia seguinte, e, depois, à Itália e à Alemanha. O envolvimento dos Estados Unidos na guerra alterou as relações interamericanas e tornou obsoletos os debates sobre a defesa hemisférica que vinham sendo desenvolvidos nas duas décadas anteriores. Os países americanos, a partir daquele momento, passaram a formar um território vinculado diretamente aos interesses estratégicos de Washington,[6] tema da reunião interamericana subsequente.

A III Reunião de Consultas teve lugar no Rio de Janeiro, em janeiro de 1942, e nela houve uma áspera disputa entre Buenos Aires e Washington, em um dos conflitos mais agudos das relações entre os dois países. Summer Welles, representante norte-americano, levou instruções para obter a ruptura coletiva dos países americanos com o Eixo. Porém, o delegado argentino, Enrique Ruiz Guiñazu, conseguiu influenciar a resolução final, no sentido de propor apenas uma "recomendação", sem tornar obrigatória a ruptura de relações com a Alemanha, a Itália e o Japão. Com isso, a Argentina rapidamente passou a integrar a "lista negra" de Washington, em razão de sua pretensão em se manter neutra diante do conflito.

A Argentina e o Brasil adotaram estratégias diferentes: Buenos Aires manteve-se neutro até janeiro de 1944, quando, de maneira reticente, rompeu com o Eixo, e o Brasil, pragmaticamente, adotou a ruptura durante a conferência e, em 21 de agosto de 1942, formalizou o reconhecimento do estado de beligerância com a Alemanha e a Itália. Iniciara-se aí a estratégia brasileira de apoio aos aliados, tendo em vista possíveis ganhos em termos de reaparelhamento das forças armadas e de melhor posicionamento no cenário internacional do pós-guerra. Foi nesse momento, diante da possibilidade de engajamento no conflito, que Getúlio Vargas encomendou a Oswaldo Aranha um plano de mobilização nacional, e o primeiro resultado da decisão presidencial foi a tomada de consciência de quão frágil era o país diante de um conflito daquela natureza.

Antes do início da guerra, conforme visto na seção anterior, a política comercial brasileira permitira o estabelecimento de um novo equilíbrio no setor externo, por meio do aumento do comércio com a Alemanha, sem diminuir a importância do intercâmbio com os Estados Unidos. Foi esse novo perfil comercial, somado à neutralidade adotada no início do conflito, que levou o saudoso historiador Gerson Moura a elaborar o conceito de *equidistância pragmática*. Essa política exigia um equilíbrio especial, tanto no plano externo quanto no interno, e

5 CERVO, 1994, p. 25.

6 LANÚS, Juan Archibaldo. *De Chapultepec al Beagle*: política exterior argentina: 1945-1980. Buenos Aires: Emecé Editores, 1982.

contribuía para aumentar o valor dos produtos brasileiros de exportação, mais que a obtenção de vantagens comerciais. A equidistância pragmática, porém, entrou em crise a partir da Missão Aranha e do advento da guerra.[7]

Seitenfus apresenta uma visão distinta desse processo, embora não negue claramente a existência de certo equilíbrio resultante dos dois "eixos" de relacionamento bilateral brasileiro: os Estados Unidos e a Alemanha. Em sua percepção, o período de 1936 a 1939 deve ser analisado de maneira mais detida, incorporando temas como o advento do Estado Novo e as reações internacionais, a crise do Brasil com o Eixo, a tentativa de golpe por parte dos integralistas, a reaproximação brasileiro-americana e, então sim, a Missão Aranha. Não há dúvida de que houve barganha, mas talvez esta não tenha sido tão bem planejada e executada como às vezes se tem impressão. Independentemente do equilíbrio comercial com os dois principais parceiros do Brasil, o mesmo não ocorria no plano político. Basta recordar a VIII Conferência Pan-Americana (Lima, 1938), na qual a delegação brasileira, comandada por Afrânio de Melo Franco, contribuiu para a aprovação de quase todas as propostas de Washington. A despeito de seu caráter não obrigatório, a Declaração de Lima aprovou o princípio da solidariedade continental e consagrou o da não intervenção extracontinental.[8]

A política de barganha do governo Vargas no contexto da Segunda Guerra Mundial é matéria controversa na historiografia. É difícil estabelecer em que medida as sinalizações de Vargas, de Dutra e de Góis Monteiro em favor do Eixo influenciaram as negociações com Washington, considerando que a guerra praticamente interrompera os laços comerciais do Brasil com a Alemanha e que qualquer ação em matéria de investimento ou de cooperação entre os dois países teria de aguardar o final do conflito. O que se sabe é que o saliente nordestino tinha adquirido grande importância com a guerra no norte africano e que Roosevelt estava disposto a fazer concessões ao Brasil, incluindo boa parte das reivindicações dos militares brasileiros e o apoio à construção de uma siderúrgica de grande porte.

As negociações entre o Rio de Janeiro e Washington foram extremamente difíceis nos anos de 1939 e 1940, pois os norte-americanos procuravam ganhar tempo e a empresa siderúrgica norte-americana U.S. Steel não se interessava pelo projeto brasileiro. Getúlio Vargas acenou com a possibilidade de a siderúrgica desejada pelo Brasil ser construída pela alemã Krupp e os estrategistas brasileiros tinham dúvidas quanto à proposta norte-americana de cooperação militar. Os impasses nas negociações Brasil-Estados Unidos e as vitórias da Alemanha na Europa levaram Vargas a pronunciar o famoso discurso a bordo do encouraçado Minas Gerais, no qual elogiou os regimes autoritários e fez duras críticas à democracia. Esse discurso

7 MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

8 SEITENFUS, 2003, p. 152.

teve ampla repercussão, sendo muito bem recebido na Alemanha e com desconfiança nos Estados Unidos.

Em junho de 1940, Vargas proferiu outro discurso, desta feita na Confederação dos Trabalhadores Marítimos, e, sem recuar das ideias do discurso anterior, reafirmou o compromisso brasileiro com a cooperação continental. O novo discurso motivou os norte-americanos a prosseguir com as negociações e, em setembro, uma delegação orientada por Osvaldo Aranha viajou para os Estados Unidos, onde se concluiu um acordo bilateral. O acordo estabelecia que os norte-americanos concederiam ajuda tecnológica e financeira, esta última por intermédio do Eximbank, para a construção de uma grande planta siderúrgica no Brasil. Assim, a conjuntura da guerra foi decisiva para a realização da usina de Volta Redonda, a ser controlada pela estatal brasileira Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Estava definido o futuro posicionamento brasileiro diante do quadro aberto com o ataque japonês a Pearl Harbor.

Como visto em parágrafos anteriores, após o engajamento norte-americano no conflito, em 8 de dezembro de 1941, um dia após a iniciativa japonesa, os países americanos reuniram-se na III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos, no Rio de Janeiro, em que se forjou o compromisso – não obrigatório – de ruptura das relações com o Eixo. O Brasil acatou a proposição de Washington, em 28 de janeiro, enquanto a Argentina e o Chile permaneceram neutros. A reação alemã nos meses que se seguiram traduziu-se no torpedeamento de 19 navios mercantes e de passageiros, com 740 mortos. Os ataques dos submarinos alemães foram duramente criticados pela opinião pública nacional, abrindo espaço para participação direta do Brasil no conflito.

Nesse novo contexto, entre fevereiro e março de 1942, o ministro da Fazenda, Artur de Sousa Costa, viajou em missão aos Estados Unidos, onde foram assinados acordos de natureza militar, estratégica e econômica. Tinha início uma nova fase nas relações Brasil-Estados Unidos, impulsionada pelo fornecimento de armas e munições para o Brasil, pela oferta de investimentos e por outras formas de cooperação, tendo como contrapartida a venda de material estratégico, como borracha e minerais. O Brasil autorizou Washington a reformar as bases militares de Belém, Natal e Recife, para que pudessem ser mais bem utilizadas.

Os ataques alemães aos navios brasileiros estão na raiz da decisão de Vargas, no sentido de promover o envolvimento direto do país no cenário europeu do conflito. Em um primeiro momento, não interessava a ingleses ou a norte-americanos que militares brasileiros se envolvessem na guerra, pois, além da dificuldade do idioma – poucos militares brasileiros falavam inglês –, havia o problema do treinamento das forças brasileiras. Contudo, a insistência de Vargas junto a Roosevelt, a pressão da opinião pública e o cálculo norte-americano quanto à consolidação da amizade entre os dois países viabilizaram a participação brasileira na guerra.

A atuação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) e da Força Aérea Brasileira (FAB) foi positiva, mesmo que tenha ocorrido em um cenário secundário. Em 2 de julho de 1944, o Brasil enviou a FEB para a Itália, com um efetivo de cerca de 25 mil homens, sob o comando

do general Mascarenhas de Morais. Na campanha da Itália, os brasileiros, incorporados ao 5º Exército norte-americano, destacaram-se na tomada de posições defensivas dos alemães na região dos Apeninos, em batalhas como Monte Castelo e Montese. O sucesso acompanhou igualmente a participação da FAB no conflito, um desafio para uma força criada no contexto da própria guerra.

O Ministério da Aeronáutica fora criado em 20 de janeiro de 1941, e a Força Aérea Brasileira, em 22 de maio do mesmo ano. A participação da FAB foi modesta, considerando-se as dimensões do conflito e o fato de a frente italiana não ser a que concentrava mais armamentos, mas bem-sucedida, tanto na guerra antisubmarino no Atlântico Sul, quanto na Itália. Sob o lema "senta a pua!" do 1º Grupo de Aviação de Caça e com a Primeira Esquadrilha de Ligação e Observação (1ª ELO), os aviadores brasileiros contribuíram com o esforço de guerra dos aliados.

O número de integrantes da FEB suscitou um grande envolvimento por parte da sociedade, e o fato de terem morrido somente 454 brasileiros em combate explica a mobilização dos brasileiros na "volta dos pracinhas". O entusiasmo popular teria contribuído para acelerar a pressão pela redemocratização do país. Atualmente, poucos duvidam das vantagens militares e políticas da participação direta do Brasil no conflito.

Os ganhos militares foram inquestionáveis, não apenas pela própria experiência de combate, mas também quanto ao treinamento logístico, ao manejo de armas mais ou menos modernas e, principalmente, à vivência da guerra. No campo diplomático, o Brasil passou a ser mais respeitado pelas nações aliadas, teve papel relativamente importante na construção da ordem do pós-guerra e ganhou prestígio em relação à vizinhança. Não se tornou membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), embora tenha envidado esforços nesse sentido, porque, entre outras razões, seu território não foi terreno de combate e seus recursos de poder não eram passíveis de comparação com os dos Estados Unidos, da União Soviética, do Reino Unido e da França, ou mesmo da China.

4.3 Desenvolvimento *versus* Sistema interamericano

Os anos finais da Segunda Guerra Mundial engendraram mudanças substanciais no cenário internacional, que se refletiram de modo mais ou menos intenso nas relações interamericanas e na política exterior do Brasil. Na nova ordem internacional do pós-guerra, três grandes movimentos compuseram as forças que iriam condicionar as relações internacionais da América Latina nas décadas seguintes:

- A ascensão dos Estados Unidos à condição de potência hegemônica no Ocidente, construída sobre os pilares do sistema de Bretton Woods (1944) e da Organização das Nações Unidas (1945).

- A hegemonia norte-americana na América Latina, exercida formalmente pela Organização dos Estados Americanos (1948).
- A expansão dos interesses empresariais norte-americanos na América Latina, com o Brasil sendo visto como um importante mercado na região.

Entre 1943 e 1945, nos países latino-americanos, assim como em outras regiões do mundo, havia a convicção de que uma onda de governos democráticos se formava. Para alguns setores, a democracia significava a participação popular na política, sobretudo por parte dos trabalhadores, assim como a inclusão dos setores mais pobres da população no processo político, e traria o desenvolvimento e o bem-estar social. Esse sentimento era corroborado pelo discurso norte-americano em favor de uma ordem econômica internacional de caráter liberal, sustentada no livre comércio e nos livres fluxos de capital. Nos dois anos seguintes, diante da mobilização popular, dos movimentos sindicais e do crescimento da esquerda, os grupos socioeconômicos e políticos dominantes na América Latina mostraram-se dispostos a derrotar os setores populares, determinação essa que foi reforçada pelas mudanças ocorridas no cenário internacional, particularmente com o advento da guerra fria e a decisão norte-americana de conter o comunismo internacional.[9] Foi nesse contexto de presença do *hegemon* global no continente americano que os governos de Eurico Dutra e de Getúlio Vargas formulariam suas propostas de política externa.

A política externa do governo Dutra (1946-1951) adaptou-se à nova realidade internacional, alimentando uma convicção válida para a época da guerra, mas que se mostraria equivocada para as novas condições do pós-guerra, qual seja, a da permanência de relações especiais entre o Brasil e os Estados Unidos. Os dirigentes brasileiros acreditavam no apoio norte-americano para a manutenção da cooperação econômica e militar entre os dois países, o que incluía o reconhecimento, por parte de Washington, dos termos do acordo político-militar de 1942, a possibilidade de obtenção de recursos para obras de infraestrutura no Brasil, a continuidade do treinamento militar prestado às forças armadas brasileiras (Exército e Marinha) e o fornecimento de material bélico. O Brasil pretendia, terminada a guerra, manter a preeminência militar na América Latina, e foi essa convicção que levou o governo Dutra a tentar emular a política de barganha da época da guerra, sem alcançar os resultados esperados, o que levou o historiador Gerson Moura a definir a política externa brasileira do período como a de um "alinhamento sem recompensa".[10]

Com efeito, o governo de Washington tinha uma visão bem distinta da brasileira, e, após a guerra, não pretendia conservar os mesmos padrões de relacionamento que sustentara em relação ao Rio de Janeiro durante do conflito. Os militares norte-americanos consideravam

9 BETHELL; ROXBOROUGH, 1996, p. 44.

10 MOURA, 1990, p. 11.

que o acordo de 1942 não atendia aos interesses de seu país e que o Departamento de Estado deveria deixar claro ao governo do Rio de Janeiro que a "aliança especial" perdera sua razão de ser. Entre 1945 e 1947, a ideia de segurança coletiva substituiu o compromisso bilateral anterior, e, à pressão brasileira em favor do desenvolvimento econômico do país, contrapôs-se a assistência econômica, nos moldes da Missão Abbink (1948), e a continuidade do treinamento militar. O fornecimento de material bélico, porém, dependeria de apoio do Congresso norte-americano.

A política externa brasileira seguia, aparentemente, diretrizes semelhantes às do regime varguista, mas distanciava-se progressivamente destas ao promover um novo tipo de alinhamento com os Estados Unidos. Sob Dutra, os princípios da política exterior seriam a amizade e a colaboração com todas as nações do continente e o apoio à democracia na consolidação da paz mundial. Na posse de Dutra, o chanceler João Neves da Fontoura deixou clara a orientação no sentido de seguir a política exterior dos Estados Unidos, o que seria aplicado nas negociações multilaterais e mesmo nas bilaterais. O alinhamento, que sob Vargas tinha um caráter instrumental, tornava-se a prática e a finalidade da política exterior brasileira.

O novo tipo de alinhamento refletiu-se na atuação da diplomacia brasileira nas Nações Unidas, assim como na construção do Sistema Interamericano. Na Conferência de São Francisco (1945), uma das principais aspirações do Brasil era a obtenção de um posto no Conselho de Segurança da ONU, na condição de membro permanente, o que se revelou uma ambição desmesurada, o país tendo de se contentar com o mandato de dois anos para um assento não permanente no Conselho. A diplomacia brasileira considerou a eleição para esse posto, pela quase unanimidade das 51 nações unidas, a confirmação da posição de destaque que o país usufruía no cenário internacional, sustentada pela participação do país na guerra, pela importância estratégica do nosso território e por sua potencialidade econômica. Argumentos semelhantes foram apresentados em outras ocasiões, no futuro, quando do retorno do Brasil à condição de membro não permanente e também para pleitear um posto entre os membros permanentes.

Na ONU, a delegação brasileira foi orientada a seguir as posições de Washington, de se opor às iniciativas dos regimes comunistas e de defender o equilíbrio de poder na América do Sul. Assim, o Brasil não se opôs à estrutura de poder montada pelas grandes potências em São Francisco, incluindo o direto de veto dado às cinco potências que compuseram o Conselho de Segurança (Estados Unidos, URSS, Reino Unido, França e China). Na maioria das negociações, a delegação brasileira votava com as grandes potências, mesmo naquelas que pudessem ferir alguns interesses concretos do país, como no tema das reparações de guerra e do colonialismo e na Conferência Mundial sobre Navegação (1947), ocasiões em que os representantes brasileiros chegaram a manifestar posições conflitantes com Washington.

A condescendência brasileira diante dos interesses Washington no âmbito das Nações reproduziu-se nas relações interamericanas. Os objetivos da política exterior norte-americana

para a América Latina giravam em torno de três eixos: consolidar uma frente antirrussa, combater o antiamericanismo e organizar a defesa do hemisfério. A despeito da resistência demonstrada pela Argentina em aderir aos organismos internacionais regionais criados sob inspiração de Washington, o Sistema Interamericano alcançou alto grau de institucionalização com a Ata de Chapultepec (1945), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar, 1947) e a Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948). Em Chapultepec, teve lugar o debate em torno do fortalecimento do sistema regional interamericano, da criação de uma nova organização internacional regional e da reafirmação da solidariedade continental. O Tiar e a OEA concretizaram essas propostas, definindo o perfil da hegemonia norte-americana na região.

A adesão brasileira às propostas norte-americanas foi evidenciada na Conferência Interamericana de 1947, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, que aprovou o Tiar, o mecanismo interamericano de defesa continental contra agressões externas. Em seguida, o Brasil rompeu as relações diplomáticas com a União Soviética, acompanhando o movimento da política interna de repressão ao comunismo, no qual o governo Dutra cassou o registro do PCB. Nesse mesmo ano, o Brasil participou da criação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), destinado a regular o sistema multilateral de comércio, a despeito de suas regras terem sido criadas por países de economia avançada.

Os interesses econômicos do país foram apresentados em duas ocasiões, na Conferência de Havana (1948), que fora convocada para discutir a criação da Organização Internacional de Comércio (OIC), mas que resultou em fracasso, e na Conferência de Bogotá (1948), que criou a OEA. Em ambos os casos, os interesses dos países latino-americanos na discussão dos problemas econômicos da região foram postergados. Um movimento em favor dos países latino-americanos foi realizado pelas Nações Unidas em outubro de 1948, quando foi criada a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), encarregada de desenvolver pesquisas e estudos sobre o desenvolvimento latino-americano, a despeito da oposição de Washington. Como contraponto, no início de 1949, os Estados Unidos criaram um programa de assistência técnica voltado para os países periféricos, conhecido como Ponto IV, de caráter francamente assistencialista.

Em 1949, Dutra realizou a primeira visita oficial de um governante brasileiro aos Estados Unidos (D. Pedro II visitara os Estados Unidos em viagem particular), ainda alimentando esperanças quanto à "relação especial" entre o Brasil e os Estados Unidos. A ideia era obter maior reciprocidade econômica e ajuda financeira para fomentar o desenvolvimento brasileiro. As esperanças brasileiras no sentido de obter empréstimos públicos e acordos de cooperação científica foram frustradas, mas, em 1950, foi estabelecida a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico. Os trabalhos da Comissão tiveram início em 1951, já no governo Vargas, e se estenderam até 1953, reafirmando, ao final de suas atividades, a importância de capitais privados externos e de recursos econômicos nacionais como bases para o desenvolvimento. Era a reafirmação do *alinhamento sem recompensa*.

CAPÍTULO 4

Ao analisar a política exterior brasileira de 1930 a 1951, por meio da comparação entre os governos Vargas e Dutra, Gerson Moura chegou à desconcertante conclusão de que, ao longo desses anos, o país alternara dois tipos de comportamento: de um lado, "o discurso grandioso e a atuação pífia"; de outro, a "obediência servil", ignorando as possibilidades que o cenário internacional se lhe apresentava – dois comportamentos instruídos por decisões de gabinete, sem raízes sociais sólidas, porém enunciados em nome da sociedade.[11]

Seriam as eleições de 1950 capazes de resultar uma mudança suficientemente profunda nas diretrizes internas e internacionais do país a ponto de alterar o padrão descrito? Eleito Getúlio Vargas, o novo presidente teria condições de promover o retorno do padrão desenvolvimentista da época da guerra?

A política externa do governo Vargas (1951-1954) foi herdeira dos dilemas e das dificuldades enfrentadas por Dutra. Um de seus primeiros desafios foi o posicionamento brasileiro diante da Guerra da Coreia, iniciada em meados de 1950, sob o comando dos Estados Unidos. A ONU aprovou a intervenção e os Estados Unidos contaram, na Assembleia Geral, com o apoio brasileiro. No ano seguinte, em Washington, teve lugar a IV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos para discutir a defesa do continente contra eventuais agressões dos países do bloco comunista e o tema do desenvolvimento, este último a pedido dos latino-americanos. Em abril, Truman solicitou o envio de tropas brasileiras à Coreia, mas o governo brasileiro não atendeu ao pedido, em razão das dificuldades políticas que Vargas enfrentava no país.

O contexto internacional de instabilidade, no qual se destacavam as dúvidas sobre os desdobramentos da Guerra da Coreia e as certezas em torno da profundidade dos conflitos da guerra fria, condicionou fortemente a elaboração da política externa brasileira. Nesse momento de dificuldades externas e internas, estas últimas decorrentes dos problemas econômicos e das críticas contundentes da oposição, Getúlio Vargas tentaria repetir sua própria estratégia, bem-sucedida à época da guerra, tendo como objetivo o desenvolvimento industrial do país.

A conjuntura da guerra fria, no entanto, não favorecia o intento de Vargas, e seu projeto de reativação de um alinhamento negociado com os Estados Unidos fracassou. Não por acaso, Mônica Hirst denominou a política externa do segundo período de Vargas de "pragmatismo impossível". No novo cenário do pós-guerra, a América Latina foi marginalizada no quadro das prioridades norte-americanas; ocupados com a reconstrução europeia e com a contenção do comunismo em áreas críticas como a Grécia e a Turquia, em um primeiro momento, e a China e a Coreia, pouco tempo depois, os Estados Unidos consideravam a vizinhança ao sul como uma área de influência segura e estável. Na visão da embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, Vargas era prisioneiro de seus próprios métodos políticos, pois não desenvolvera outras

11 MOURA, 1991, p. VIII.

estratégias após o Estado Novo, e continuava considerando a si próprio como indispensável para a nação.[12]

Como resultado de uma conjuntura internacional refratária a seus anseios desenvolvimentistas e da falta de renovação de suas próprias estratégias de governo, Vargas foi levado à adoção de uma política externa que se aproximava mais daquela adotada por Dutra do que da implementada na era Vargas (1930-1945). Objetivamente, não é descabido afirmar que a política exterior do segundo governo Vargas, nos temas de política internacional, foi pautada pelos valores da ideologia norte-americana da guerra fria. Os melhores exemplos dessa política, além do Acordo Militar com os Estados Unidos (1952), encontram-se na participação brasileira na IV Reunião de Consultas dos Ministros de Relações Exteriores Americanos, em Washington, em março de 1951, e na X Conferência Internacional Americana, realizada em Caracas, três anos depois.

O Tratado de Assistência Militar entre o Brasil e os Estados Unidos, assinado em 15 de março de 1952 e conhecido como Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, retomou alguns dos dispositivos que haviam sido estabelecidos à época da guerra. Os Estados Unidos, por meio desse tratado, garantiram o fornecimento de manganês, urânio e areias monazíticas, considerados de importância estratégica para a indústria bélica norte-americana. Em troca, o Brasil receberia assistência militar e teria vantagens na aquisição de armamentos estadunidenses usados. O acordo bilateral despertou paixões no âmbito político interno, e as correntes nacionalista e associacionista dividiram-se em relação aos termos do acordo. Para os nacionalistas, o Brasil teria perdido a oportunidade de negociar o apoio norte-americano ao desenvolvimento nacional.

Um ano antes, por ocasião da IV Reunião de Consulta, realizada entre 26 de março e 7 de abril de 1951, o chanceler Neves da Fontoura reivindicara a ajuda norte-americana na promoção do desenvolvimento, como a melhor maneira de se impedir a propagação do comunismo na América Latina, então oculto na expressão "ideologias exógenas". O comunismo forçara o governo de Washington a adotar um plano de mobilização econômica e a solicitar aos países do hemisfério a adoção das medidas por ele esboçadas. Os dirigentes brasileiros entenderam tratar-se de uma boa oportunidade para vincular as preocupações norte-americanas com a defesa do continente aos interesses econômicos dos países latino-americanos. A reivindicação brasileira, cujo argumento principal seria utilizado em ocasiões posteriores, resultou na criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, cujas recomendações, da mesma forma que a Missão Abbink, teriam um caráter essencialmente assistencialista.

Na IV Reunião de Consulta não houve divergência política entre os participantes, o que propiciou a aprovação de recomendação no sentido de orientar a preparação militar visando à defesa do continente e sua união diante de qualquer agressão extracontinental. Nos debates econômicos, enquanto os Estados Unidos concentravam argumentos nas matérias-primas

12 HIRST, 1990.

dos países da região, o Brasil falava em favor de atitudes mais efetivas, incluindo a defesa das estruturas sociais e econômicas em momentos de incerteza. A ata final da Conferência estipulou que o desenvolvimento econômico seria tratado como elemento essencial na defesa dos países latino-americanos. A diferença de enfoques entre Washington e o Rio de Janeiro não foi superada, e o tom reivindicatório da delegação brasileira seria mantido nas gestões subsequentes.[13]

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, criada em 19 de dezembro de 1950, foi constituída em um momento menos favorável que o do imediato pós-guerra. Alimentavam essa percepção as reclamações brasileiras quanto ao volume da ajuda norte-americana, à recusa de o governo Dutra enviar soldados para a Coreia e ao tom nacionalista da campanha de Vargas. Instalada no Rio de Janeiro, em meados de 1951, a Comissão Mista iniciava a formulação de projetos para o Bird e o Eximbank, quando Vargas propôs a criação da Petrobras e a regulamentação da remessa de lucros pelas empresas estrangeiras que atuavam no país, agravando a crise política interna.

No final de 1951, o governo norte-americano propôs conversações em torno da cooperação na área militar, cujo principal resultado foi a assinatura do Tratado de Assistência Militar entre o Brasil e os Estados Unidos, no ano seguinte, sem vínculos com assuntos econômicos, e que estipulava os termos do fornecimento de minerais estratégicos aos Estados Unidos em troca de equipamentos e materiais usados norte-americanos. O acordo era parte da estratégia norte-americana para a América Latina e, em caso de guerra, previa o controle do fornecimento de armas, o financiamento e o treinamento militar por parte de Washington. O Acordo Militar provocou, ainda em sua tramitação no Congresso Nacional, o acirramento dos conflitos políticos entre os nacionalistas e os associacionistas. A aprovação no Congresso ocorreu com o apoio a UDN, mas as divergências políticas não foram superadas. Quanto à criação de uma petrolífera nacional, os udenistas não apenas defenderam sua criação, como advogaram em defesa do monopólio estatal no setor, motivados, ao que tudo indica, pela divergência com Vargas em relação a esse ponto específico. A Petrobras nasceu em 3 de outubro de 1953, como empresa estatal e monopolística.

A questão energética não se resumia ao setor do petróleo, mas envolvia as vendas de minerais atômicos e o debate em torno do aproveitamento da energia nuclear. No caso da exportação de minerais radioativos, o Brasil e os Estados Unidos assinaram um acordo para a venda desses minerais em troca da promessa de novos investimentos. O acordo contemplava a venda de monazita, de sais de cério e de terras raras. Acordo semelhante foi assinado em agosto de 1954, para a exportação de tório, que seria intercambiado pelo trigo norte-americano. O Brasil aumentava sua dependência em relação aos Estados Unidos no setor nuclear, ao mesmo tempo em que buscava afirmar sua autonomia na exploração do petróleo.

13 CERVO; BUENO, 2011, p. 298.

No caso da crise guatemalteca, que foi de 1953 a 1954, o Itamaraty solicitou aos embaixadores brasileiros que atuavam em países latino-americanos estudos analíticos sobre a situação do governo guatemalteco de Jacobo Arbenz, um militar nacionalista e reformista, para instruir o posicionamento do Brasil na X Conferência Internacional Americana, que se realizaria em Caracas, no dia 28 de março de 1954. Os diplomatas brasileiros indicaram que a melhor atitude a tomar seria o apoio à proposta norte-americana de intervenção na Guatemala, considerando-se a presença comunista no governo Arbenz e as expropriações que estavam ocorrendo, como a das terras da empresa estadunidense United Fruit Company.

Raul Bopp, o encarregado de negócios do Brasil na Cidade da Guatemala, redigiu um parecer, no qual identificava a presença de massas sindicalizadas "orientadas pela foice e o martelo", afirmava que a Guatemala procurava apresentar uma maioridade política que não possuía, identificava a reforma agrária como um rolo compressor da revolução e, concluindo, afirmava a probabilidade de uma futura intervenção norte-americana.[14] Por ocasião da conferência de Caracas, o Brasil votou favoravelmente à ação contra a presença do comunismo internacional nas Américas.

Vargas adotou como princípio o estabelecimento de relações privilegiadas com Washington, o que pode ser confirmado de forma indireta, por meio da análise das relações com a Argentina. O diálogo diplomático bilateral, na primeira metade da década de 1950, apresentava, de um lado e outro, uma preocupação permanente com a possibilidade de o vizinho ganhar espaço na luta pela hegemonia sul-americana, uma descrença em relação aos projetos de integração e a disposição em lutar palmo a palmo pelo apoio dos demais países da região.

Para a diplomacia brasileira, a política externa do governo Perón tinha um claro caráter expansionista, pautada no desenvolvimento industrial argentino. Outro aspecto que preocupava a chancelaria brasileira era a busca, por parte de Perón, de um melhor entendimento com os Estados Unidos, verificada nos últimos anos de seu governo. A diplomacia argentina, por seu turno, não depositava grandes esperanças em uma mudança de atitude por parte do governo brasileiro, pois entendia que o Brasil não admitiria nenhum processo de integração sul-americana que não estivesse sob seu controle. Não estava no horizonte de ambos os governos, no ano de 1954, um projeto capaz de aproximar os dois países e de aplacar suas diferenças.[15] Nesse sentido, o fracasso da proposta de Perón para a "recriação" do ABC, justificado com a ideia de que "o ano 2000 nos achará unidos ou dominados", conforme carta de Perón a Vargas, pode ser atribuído essencialmente à resistência do Rio de Janeiro.

A aproximação política de Argentina, Brasil e Chile para a coordenação de esforços em favor do desenvolvimento e para eventual articulação política na região era bem-vista pelo Itamaraty, ao menos em teoria, o que explica parte da confusão gerada em torno de um

14 BOPP, Raul. *Relatório confidencial. Arquivo Histórico do MRE*, Brasília, 1953.

15 VIDIGAL, 2009, p. 26.

suposto interesse brasileiro em respaldar a proposta argentina. O embaixador brasileiro em Buenos Aires, Baptista Lusardo, sustentava que a política brasileira para a região tinha de ser a de constante e vigilante amizade com todos os países da América espanhola, sobretudo com a Argentina, o que não excluía a ação da diplomacia brasileira no sentido de organizar nossa defesa contra futuros excessos de um ou mais países do continente. Nessa perspectiva, o ABC, visto como um dos instrumentos da política expansionista da Argentina na América do Sul, não deveria se concretizar.

À época do suicídio de Getúlio Vargas, a política exterior brasileira mantinha um bom diálogo com Washington e algumas desconfianças em relação a Buenos Aires. O Brasil continuava sendo um país exportador essencialmente primário e, portanto, dependente dos Estados Unidos e dos países europeus em termos de mercado para seus produtos, área de investimentos e consumo de produtos manufaturados de maior valor agregado. Tal situação não se modificou após o governo Vargas. Seu sucessor, o vice-presidente Café Filho, visto pela historiografia como um pessedista com alma de udenista, adotou uma política de inspiração liberal, tanto no plano interno quanto nas relações internacionais do país, mas essa política, que era interpretada como antípoda de Vargas, na verdade mais complementava que negava o desenvolvimentismo anterior.

4.4 Liberalismo econômico e a abertura à América Latina

Clodoaldo Bueno considera que o interregno Café Filho representa um retorno a Dutra, principalmente no que tange às relações com os Estados Unidos, pois, em sua interpretação, Café Filho abandonou o desenvolvimentismo varguista.[16] Conforme argumentado parágrafos antes, nos quais se reconhece a diferença do liberalismo econômico de Dutra e o desenvolvimentismo de Getúlio, as relações Brasil-Estados Unidos conservaram o que havia de essencial ao longo do período, variando apenas em um ou outro aspecto, como foi o caso da luta pela obtenção de recursos para o desenvolvimento. Brasil e Estados Unidos convergiam nos temas comerciais, com os atritos próprios da área, coincidiam parcialmente na questão dos investimentos, faziam coro na maioria das votações nos foros internacionais e regionais e apresentavam visões semelhantes a respeito da política internacional. O interesse brasileiro no desenvolvimento econômico foi comum nos governos de Dutra, de Vargas e de Café Filho, variando apenas quanto ao formato. O nacionalismo e o associacionismo representavam, grosso modo, diferentes interesses da sociedade brasileira – a industrialização e a agroexportação –, mas suas diferenças eram menores do que normalmente se supõe. Os projetos de desenvolvimento

16 CERVO; BUENO, 2011, p. 305.

industrial dependiam, em grande medida, do sucesso das exportações de produtos primários, enquanto empresários do campo mantinham investimentos em atividades manufatureiras.

Um dos primeiros desafios do governo Café Filho na área diplomática foi a Conferência dos Ministros das Finanças dos Países Americanos, realizada no Rio de Janeiro, em 22 de novembro de 1954. Naquela ocasião, Café Filho, que já sinalizara para um bom relacionamento com os Estados Unidos e para a adoção de uma política econômica de cunho liberal, ao nomear Eugênio Gudin como ministro da Fazenda reivindicou maior cooperação econômica e a criação de um banco de desenvolvimento, mas os Estados Unidos continuavam presos à ideia de que os recursos para o desenvolvimento deveriam ser buscados na iniciativa privada. Não houve, nesse caso, solução de continuidade, visto que os Estados Unidos continuavam priorizando os temas de segurança, derivados da guerra fria, enquanto o Brasil insistia no do desenvolvimento e na atitude reivindicatória.

Outro assunto que ocupou o governo Café Filho naqueles meses de grande instabilidade política foi a cooperação com os Estados Unidos na área atômica. No dia 3 de agosto de 1955 foram assinados acordos para usos civis da energia atômica e para o reconhecimento de recursos de urânio no Brasil, os quais estabeleciam, respectivamente, facilidades para o intercâmbio de informações sobre projetos, construção e financiamento de reatores de pesquisa e um vasto programa de levantamento das jazidas de urânio brasileiras. Seguindo os princípios da política conhecida como Átomos para a Paz, do presidente Eisenhower, os Estados Unidos exigiram a inclusão de salvaguardas para garantir a finalidade pacífica das pesquisas. O resultado foi que, novamente, a polarização entre nacionalistas e associacionistas se fez presente, agora em torno dos acordos nucleares.

Os nacionalistas consideravam prejudicial aos interesses do país a preferência dada aos Estados Unidos na assinatura de acordos de cooperação na área nuclear e que o Brasil não teria vantagem alguma com esses acordos. Havia, além disso, divergência entre o Itamaraty, de um lado, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Conselho de Segurança Nacional, de outro, em torno das compensações específicas pelo fornecimento de minerais radioativos. A despeito dos conflitos de interesses e da presença de diferentes percepções sobre o tema, os entendimentos entre o Rio de Janeiro e Washington foram respeitados.

Alheio, de certa forma, aos grandes acontecimentos da política internacional, como a I Conferência Afro-Asiática, em Bandung, o Brasil apoiava os interesses portugueses na Índia (Goa, Damão e Diu), como se verificou na visita de Café Filho a Portugal. Mais preocupado com sua circunstância sul-americana, o Presidente brasileiro encontrou seu par boliviano, Paz Estenssoro, na fronteira entre os dois países, para inaugurar uma extensão da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, que liga Corumbá a Santa Cruz de la Sierra. A estrada de ferro atendia aos interesses comerciais do país com a Bolívia, assim como às preocupações geopolíticas de diminuir a influência da Argentina no país mediterrâneo. Já as relações com a Argentina estavam

praticamente suspensas desde o suicídio de Getúlio, e teriam de esperar pelo governo Juscelino Kubitschek para ganhar novamente o status de prioridade.

A política exterior do governo JK (1956-1961) pode ser dividida em dois períodos, tendo o lançamento da Operação Pan-Americana como marco divisório. O primeiro período, que se estende de janeiro de 1956 a maio de 1958, foi caracterizado como uma fase de alinhamento aos Estados Unidos, estratégia utilizada pelo governo brasileiro para tentar receber apoio financeiro norte-americano. Esse alinhamento significava que o país acompanharia o posicionamento norte-americano (e europeu ocidental) nos organismos multilaterais, encamparia a bandeira norte-americana de combate ao comunismo e adotaria na América do Sul uma atitude de cordialidade vinculada à questão da segurança do Atlântico Sul. Também nas relações com a África, o Brasil adotou comportamento semelhante, posicionando-se em alinhamento com os Estados Unidos, o que se traduziu em uma atitude de distanciamento quanto aos movimentos de libertação afro-asiáticos, chegando a desenvolver uma política de cooperação com Portugal para a manutenção do *status quo* das colônias portuguesas na África.[17]

Moniz Bandeira destacou a ambivalência presente no relacionamento entre os dois governos, que refletia as contradições de interesses que os afligiam. Os Estados Unidos requeriam a abertura do setor petrolífero a empresas norte-americanas, um tratamento preferencial na aquisição de areias monazíticas e a concessão para a construção de uma base para rastreamento de foguetes em Fernando de Noronha. No caso do petróleo, os norte-americanos apoiavam-se nas ideias econômicas liberais, enquanto na questão nuclear e estratégica, a defesa do Hemisfério contra o comunismo ocupava o centro da argumentação. As concessões feitas pelo Brasil na venda de monazita e na instalação da base para o rastreamento de foguetes não foram suficientes para eliminar as dificuldades no relacionamento bilateral,[18] o que explica, em parte, a mudança operada na política exterior brasileira a partir de maio de 1958.

O fundamento da política externa brasileira era o Plano de Metas, que exigia grande volume de capitais externos para obter sucesso. A orientação econômica do governo permitia uma diversificação das relações econômicas externas brasileiras, abrindo o país a capitais de diversas nacionalidades. Para atrair investimentos, o Presidente fez uma viagem à Europa, ainda como Presidente eleito, e outra aos Estados Unidos, em janeiro de 1956, acenando com as vantagens oferecidas pela legislação brasileira, como a Instrução nº 113 da Sumoc. Já em 1956, o Brasil assinou acordos de cooperação comercial e de investimentos com a França, a Áustria e a Itália, com isso pretendendo diminuir a participação de capitais norte-americanos na economia brasileira, a qual era estimada em, pelo menos, 60% do total dos empréstimos tomados pelo Brasil.

17 SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África: a dimensão atlantica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: UnB, 1996.

18 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Relações Brasil-EUA no Contexto da Globalização: Presença dos EUA no Brasil*. São Paulo: Senac São Paulo, 1998.

A consequência da excessiva concentração de capitais norte-americanos – principalmente capitais privados – nos empréstimos e investimentos externos no país era a extrema dependência econômica e política do Brasil em relação aos Estados Unidos. Essa dependência envolvia, no plano externo, os empréstimos e o comércio exterior propriamente dito, em razão das exportações de café, além dos vínculos nas áreas política e militar.

O contexto descrito parágrafos antes, as frustrações acumuladas nos primeiros anos de governo de Juscelino e as experiências de governos anteriores nas negociações com os Estados Unidos explicam, em boa medida, o advento da OPA. A iniciativa de JK inseriu-se no contexto de uma grande insatisfação dos países latino-americanos diante da política norte-americana para a América Latina. Até então, o governo norte-americano tratava os países da região como um rebanho submisso, sem aspirações próprias nem autonomia. A estratégia norte-americana de manter um diálogo franco e cordial com os países da região fracassou na viagem do vice-presidente Nixon à América do Sul.

Em março de 1958, o Secretário de Estado Adjunto para Assuntos Americanos, Roy Richard Rubottom Jr., ofereceu um jantar aos embaixadores da América Latina, a fim de comunicar-lhes que Eisenhower estava interessado em estreitar as relações com seus países. Pouco depois, anunciou-se a visita de Foster Dulles, ao Brasil, e de Nixon, à Argentina, para a posse do Presidente Arturo Frondizi, esta para acabar com o mal-estar entre a Argentina e os Estados Unidos. O ressentimento dos países sul-americanos acumulava-se e os percalços da viagem de Nixon demonstraram o grau de antiamericanismo a que chegara a América Latina.

A viagem do vice-presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, com um roteiro que incluía Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela, enquadrava-se na constatação predominante em Washington de que o problema das relações entre Estados Unidos e América Latina era de "relações públicas". Os fortíssimos protestos e manifestações populares ocorridos no Peru e na Venezuela levaram o governo estadunidense a deslocar tropas para suas bases no Caribe, a fim de realizar uma "operação-resgate", caso fosse necessário.

As primeiras reações oficiais dos Estados Unidos seguiram a linha tradicional de atribuir os protestos à "agitação comunista", mas isso não foi suficiente para impedir que a viagem de Nixon tivesse repercussões mais profundas e servisse para reforçar no Executivo e no Congresso norte-americano uma postura que favorecia mudanças na política para o continente. Do ponto de vista latino-americano, abria-se um momento propício à renovação das reivindicações de mudança.

A 28 de maio de 1958, ainda no calor dos acontecimentos de Caracas, Kubitschek enviou Vítor Nunes Leal, chefe do Gabinete Civil da Presidência, a Washington, como portador de sua carta a Eisenhower. Na missiva, Kubitschek lamentava os "atos reprováveis contra a pessoa do bravo e sereno Senhor Nixon" e afirmava que algo deveria ser feito para recompor a face da unidade continental. Reconhecia não ter um plano detalhado para esse objetivo, mas antecipava uma questão: era chegada a hora de se rever o entendimento político do hemisfério, cuja ênfase deveria recair na superação da pobreza, por meio de um esforço conjunto em prol do desenvolvimento.

A reação dos Estados Unidos foi bastante cautelosa. Eisenhower respondeu por meio de uma carta, datada de 5 de junho de 1958, enviada por Roy Robbotom na curta viagem que fez ao Brasil para acertar detalhes da visita de Foster Dulles. Eisenhower afirmava que Kubitschek havia caracterizado de maneira exata tanto a situação das relações interamericanas como a conveniência de medidas corretivas e procurava dar um encaminhamento à sugestão do presidente brasileiro, que seria a ampliação do diálogo com os demais membros da comunidade pan-americana, o levantamento das possibilidades de ação e a reafirmação da Declaração de Solidariedade da Décima Conferência Interamericana realizada em Caracas em 1954.

O Presidente norte-americano imprimia uma nova diretriz à proposta de Juscelino Kubitschek. Remetia à OPA para o conjunto da comunidade americana, por meio da OEA, e encaminhava o debate no sentido da reafirmação do pan-americanismo tradicional. A menção à Conferência Interamericana de Caracas era uma clara demonstração de que as questões de segurança e de combate ao comunismo ainda eram prioritárias em sua política para a região. Esse posicionamento contrariava as intenções de Kubitschek de promover a reunião de Chefes de Estado latino-americanos para a discussão dos problemas comuns e de dar uma nova orientação ao pan-americanismo.

Nos anos que se seguiram, os Estados Unidos procuraram esvaziar a proposta brasileira nas negociações ocorridas no seio da OEA e seu Conselho Econômico e Social, o diálogo com os vizinhos foi canalizado para as discussões em torno da criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e o Brasil teve uma série de reveses na tentativa de estipular montantes e prazos de desembolso no contexto dos projetos apresentados no Comitê dos 21, instância encarregada, na OEA, de dar seguimento às propostas da OPA.

A superação definitiva da iniciativa de JK, embora os discursos da Presidência brasileira fossem, muitas vezes, em sentido contrário, ocorreu com o lançamento da Aliança para o Progresso, em 13 de março de 1961, o programa norte-americano de assistência ao desenvolvimento da América Latina, já no governo Kennedy. A Revolução Cubana cobrava uma resposta dos Estados Unidos, e esta veio por intermédio da Aliança, cujo caráter assistencialista a distanciava do desenvolvimento econômico na forma proposta por Kubitschek.

A OPA, embora tenha tido poucos resultados efetivos, contribuiu para aproximar o Brasil de seus vizinhos hispano-americanos na primeira tentativa de estabelecer uma coordenação regional em favor do desenvolvimento, evidenciou o desinteresse e a falta de compromisso de Washington quanto ao fomento do desenvolvimento econômico da região e provocou um debate político interno sobre a busca de alternativas em matéria de política exterior. Foi, nesse sentido, o preâmbulo da política exterior independente de Jânio Quadros e João Goulart. Se, de certo modo, a PEI pode ser considerada uma inovação na política exterior brasileira, as novidades devem-se essencialmente à Revolução Cubana e aos seus efeitos nas relações internacionais na América Latina. A autonomia e o universalismo da PEI configuraram-se, historicamente, mais como resultado de anos de iniciativas frustradas e da nova conjuntura

regional que do talento de nossos presidentes e chanceleres do período, como costuma transparecer na literatura.

Principais conceitos

Alinhamento sem recompensa. Conceito semelhante ao de alinhamento incondicional, o alinhamento sem recompensa tem a vantagem de enfatizar a dimensão do consentimento com o qual o governo de Eurico Dutra (1946-1951) brindou o governo norte-americano e seus interesses na América Latina. O cálculo estratégico do governo brasileiro baseava-se na convicção de que as relações especiais, desenvolvidas entre o Rio de Janeiro e Washington durante a guerra, teriam validade para as relações internacionais do pós-guerra. O apoio às políticas norte-americanas foi concedido sem contrapartidas, ou seja, sem recompensas.

Aliança especial. Designa, especificamente, o entendimento entre o Brasil e os Estados Unidos à época da Segunda Guerra Mundial, o que permitiu a cessão de bases no Nordeste brasileiro para as forças armadas norte-americanas em troca de financiamento e transferência de tecnologia para a construção da usina siderúrgica de Volta Redonda.

Pragmatismo impossível. A política externa do segundo período Vargas (1951-1954), no qual o presidente brasileiro procura reproduzir a política de barganha da época da Segunda Guerra Mundial, considerada um exemplo do pragmatismo brasileiro. No entanto, a conjuntura internacional da primeira metade da década de 1950 não favorecia essa política, sendo a barganha praticamente impossível.

Equidistância pragmática. Equilíbrio observado nas relações do Brasil com os Estados Unidos e com a Alemanha, em termos comerciais, possibilitado pelo Tratado Comercial Brasil-Estados Unidos, de 1935, e pelo Ajuste de Compensação Brasil-Alemanha, de 1936. O equilíbrio no setor externo teve reflexos na esfera política, aumentando, entre 1935 e 1937, a capacidade de barganha do Brasil. Com o aumento das tensões na Europa, em 1938, e o advento da guerra, em 1939, tal equilíbrio desapareceu.

Pan-americanismo. Concepção política e diplomática que considera a possibilidade de aproximação e compatibilização dos interesses dos países americanos, no sentido da integração regional. Diferentemente do bolivarismo, o pan-americanismo tem suas origens na Doutrina Monroe, da década de 1820, e propõe a integração das Américas sob liderança norte-americana. A Operação Pan-Americana, proposta por JK, mesclava a liderança de Washington com um viés latino-americanista, ou seja, um interamericanismo autonomista e favorável ao desenvolvimento econômico da América Latina.

Questões para discussão

1. Em que medida a política de barganha do governo Vargas, durante a Segunda Guerra Mundial, pode ser considerada expressão da autonomia brasileira em política exterior?
2. Podemos considerar os governos Dutra (1946-1951) e Vargas (1951-1954) substancialmente distintos em matéria de política exterior? Justifique.
3. A Aliança para o Progresso, de John F. Kennedy, pode ser considerada uma resposta positiva às reivindicações da OPA ou, ao contrário, foi uma maneira de esvaziá-la?

Atividade para desenvolvimento em grupo

Após a leitura do Capítulo, identifique os elementos de continuidade e os de mudança da política exterior no período de 1930 a 1961, considerando:

a. as relações entre desenvolvimento econômico e política exterior;
b. as relações do Brasil com os principais países europeus (Inglaterra, França, Alemanha e Itália);
c. as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos;
d. as relações do Brasil com a América do Sul;
e. a participação brasileira nos foros multilaterais.

Para saber mais

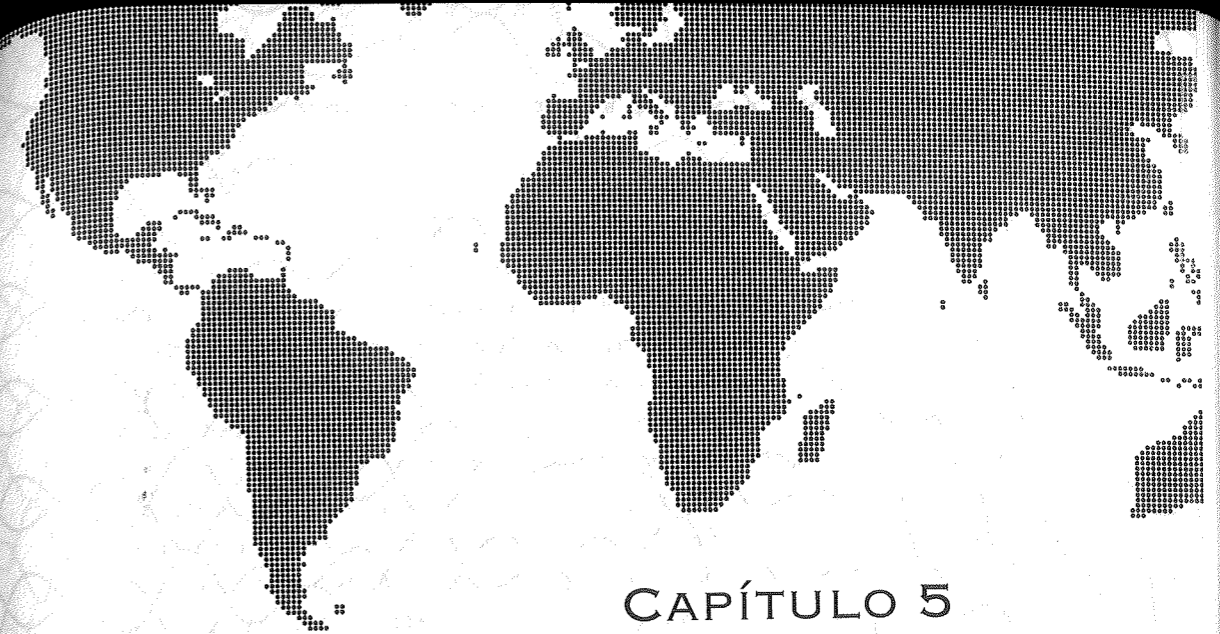
BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos*: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CERVO, A. L. (org.). *O desafio internacional*. Brasília: Editora UnB, 1994.

________; BUENO, C.. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2011.

MOURA, G.. *O alinhamento sem recompensa*: política externa do governo Dutra. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.

________. *Sucessos e ilusões*: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.

SEITENFUS, R.. *O Brasil vai à guerra*. Barueri, SP: Manole, 2003.

CAPÍTULO 5

AUTONOMIA, UNIVERSALISMO E SUL-AMERICANIZAÇÃO (1961-1989)

Com o advento da Política Externa Independente (PEI), a partir do início da década de 1960, a autonomia passou a nortear a política exterior brasileira, sendo um dos principais traços das relações internacionais do país até o fim da década de 1980. No momento em que a guerra fria passou a ter maior importância na política regional, em razão dos efeitos da Revolução Cubana (1959), a PEI buscava a diversificação dos laços internacionais do país – o universalismo – e despertava a ira dos setores conservadores, que, em 1964, promoveram o golpe militar. Sob os governos militares, após uma aproximação mais forte com Washington e a adoção de princípios econômicos liberais, o desenvolvimentismo foi retomado, assim como a autonomia e o universalismo. Na década de 1980, diante das dificuldades econômicas internas e internacionais, o primeiro governo democrático fez uso de uma iniciativa dos militares – a construção do espaço sul-americano – para promover o início da integração com a Argentina.

5.1 A PEI: autonomia e universalismo

A Política Exterior Independente (PEI, formulada originalmente durante a campanha eleitoral de Jânio Quadros à Presidência da República, em 1960, foi concebida em razão de três objetivos: contribuir com a política nacional de desenvolvimento econômico e social, diversificar os laços internacionais do país, de maneira amigável e contribuir para a paz mundial. Para tanto, o Brasil deveria agir com *autonomia* e exercer maior protagonismo no cenário internacional, ancorado em seu território de dimensão continental, no tamanho de sua população, que poderia alcançar 100 milhões de habitantes ao final da década, e no crescimento industrial, que, em alguns setores, o qualificava como poder econômico. Esses princípios, elaborados por Jânio Quadros e Afonso Arinos de Melo Franco, tiveram continuidade no governo João Goulart com os chanceleres San Tiago Dantas (11 set. 1961 a 26 jun. 1962), novamente Afonso Arinos (16 jul. a 13 set. 1962), Hermes Lima (18 set. 1962 a 19 jun. 1963), Evandro Lins (19 jun. a 21 ago. 1963) e João Araújo Castro (21 ago. 1963 a 1º abr. 1964).

As mudanças ocorridas na titularidade da chancelaria e as dificuldades políticas internas não impediram que, no período, se conformasse uma única política exterior.[1] Os governos Jânio Quadros e João Goulart buscavam resultados mais consistentes que os obtidos nas negociações Brasil-Estados Unidos ou com as comissões bilaterais. A Aliança para o Progresso, com seu perfil assistencialista, era mais uma maneira de realização dos interesses norte-americanos do que, propriamente, um apoio ao desenvolvimento, daí a necessidade de inovação em relação aos métodos anteriores.

As novidades apresentadas inicialmente pela PEI não negavam a tradição diplomática do país nem feriam os laços mais tradicionais com os Estados Unidos e os países europeus ocidentais, mas refletiam a atualização da política exterior brasileira, que se colocava em sintonia com a conjuntura da época (RBPI, n. 14, 1961):

1. Respeito aos compromissos e à posição tradicional do Brasil no mundo livre.
2. Ampliação dos contatos com todos os países, inclusive os do mundo socialista.
3. Contribuição constante e objetiva à redução das tensões internacionais [...].
4. Expansão do comércio externo brasileiro.
5. Apoio decidido ao anticolonialismo.
6. Luta contra o subdesenvolvimento econômico.
7. Incremento das relações com a Europa, em todos os planos.
8. Reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às nações da África e da Ásia.
9. Estabelecimento e estreitamento de relações com os Estados africanos.
10. Fidelidade ao sistema interamericano.
11. Continuidade e intensificação da Operação Pan-Americana.
12. Apoio constante ao programa da Associação de Livre Comércio Latino-Americana.
13. A mais íntima e completa cooperação com as repúblicas irmãs da América Latina, em todos os planos.
14. Relações de sincera colaboração com os Estados Unidos, em defesa do progresso democrático e social das Américas.
15. Apoio decidido e ativo à Organização das Nações Unidas [...].

[1] CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2011, p. 331.

A longa enumeração dos princípios da PEI, que normalmente não teriam lugar em um texto da dimensão do presente, justifica-se pelo fato de essa política constituir uma síntese extraordinária das *linhas de continuidade* da política exterior brasileira deste último meio século.

A "sincera colaboração com os Estados Unidos" fora estabelecida à época do Barão do Rio Branco, que identificou esse país como polo de poder emergente e que estabeleceu um vínculo bilateral estreito, não isento de contradições. A novidade nessas relações foi a profissão de fé quanto ao "progresso democrático e social das Américas", só justificado diante dos marcos da guerra fria e da ascendência norte-americana sobre os países latino-americanos. Pouca novidade havia no que se refere à posição tradicional do Brasil, à defesa da solução pacífica de controvérsias, à luta contra o subdesenvolvimento, ao incremento das relações com a Europa, entre outros pontos.

A PEI inovava ao apresentar a proposta de aprofundar as relações com os países latino-americanos, estender as relações do Brasil aos países socialistas (o que as principais economias do mundo já faziam) e na ênfase atribuída às relações com os países africanos e asiáticos. Em seu conjunto, a PEI conservava o principal da tradição diplomática brasileira, redimensionava os elementos desenvolvimentistas que tinham sido implantados a partir da década de 1930 e agregava as novas diretrizes voltadas para as áreas então chamadas periféricas (vizinhos latino-americanos, africanos e asiáticos), de acordo com os conceitos de centro e periferia propostos pela Cepal.

Há, entretanto, dois aspectos negativos da PEI que devem ser ressaltados.

O primeiro é o fato de ter sido uma política exterior de poucas realizações concretas. A curta duração do governo de Jânio e a situação de crise praticamente contínua do governo João Goulart impediram muitas vezes que esses princípios fossem aplicados conforme sua concepção. As relações políticas com os Estados Unidos foram tumultuadas, o comércio com a Europa não alterou substancialmente seu perfil, as iniciativas de restabelecimento das relações diplomáticas com o Leste Europeu serviram para acirrar os ânimos políticos internos e até as relações com a vizinhança conheceram dificuldades, exceção feita ao Encontro de Uruguaiana (1961), entre o presidente argentino Arturo Frondizi e Jânio Quadros, que, não obstante, também concorreu para o recrudescimento das críticas internas a ambos os presidentes.

O segundo aspecto diz respeito à suposta (ou real) autonomia presente em uma política autointitulada "independente" e que constitui o primeiro termo do título deste capítulo. Autoridades norte-americanas, com certo tom de ironia, parabenizaram o Brasil pela adoção de uma política exterior independente, o que eles não conseguiam ter, considerando-se a interdependência entre os países. A autonomia real, consistente, efetiva das nações, não depende tanto do discurso diplomático e sim dos recursos de poder à disposição do Estado. O Brasil da PEI era um país que tinha se modernizado nas décadas anteriores, que precisava atualizar suas instituições, e que, em razão das divergências que dividiam a sociedade, mergulhou em uma crise política cujo desfecho foram os acontecimentos de 1964. Qual a autonomia de um país que precisou buscar recursos financeiros junto ao governo de Washington e cujo golpe militar contou com o aval da Casa Branca?

Uma observação adicional, relacionada ao processo político interno, foi a versão que San Tiago Dantas deu à PEI: além de promover o desenvolvimento econômico e favorecer a emancipação econômica do país, a PEI deveria propiciar "a reconciliação entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária".[2] A retórica esquerdista do chanceler do governo João Goulart estabelecia o vínculo entre desenvolvimento econômico, democracia e reforma social, o que era não somente inédito na história da política exterior brasileira como sinalizava para uma perspectiva de inserção internacional que não mais se repetiria nos governos militares e mesmo no período democrático mais recente. Expressões como emancipação econômica, opressão da classe trabalhadora e reforma social, sem dúvida, contribuíram para fortalecer a oposição conservadora ao governo Jango.

A PEI não pode ser considerada somente um sucesso, ao se comparar seus princípios com as realizações dos governos Quadros e Goulart em seus pouco mais de três anos de existência. O que mudou efetivamente no Brasil dos anos da PEI foi a percepção dos interesses e das possibilidades do país em seus assuntos internacionais. A partir da análise das mudanças, das estratégias divergentes que conviviam com a continuidade da formulação da política exterior brasileira, Storrs chegou à conclusão de que a PEI fora um experimento único, tanto para o Brasil quanto para a América Latina, ainda mais ao se considerar a tradicional política de alinhamento aos Estados Unidos. Demonstrava essencialmente a força da política interna sobre a política exterior do país. Não obstante, no essencial, as inovações brasileiras eram bem parecidas com as do México da Revolução de 1911, da Argentina de Perón, da Guatemala de Arbenz, de Cuba sob Fidel (1959-1961) e, talvez, do Chile sob Eduardo Frei e Salvador Allende.[3]

2 DANTAS, San Tiago. *Política externa independente*. Brasília: Funag, 2011.

3 STORRS, Keith Larry. *Brazil's independent foreign policy, 1961-1964: background, tenets, linkage to domestic politics and aftermath*. Graduate School of Cornell University, 1973. Degree of Doctors of Philosophy.

O voto de abstenção do Brasil na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em Punta del Leste, juntamente com a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Equador e o México – os *outer six* – foi o ponto alto de uma política que afirmava o "interesse nacional" no contexto da guerra fria. Os seis votos de abstenção foram derrotados por quatorze favoráveis à exclusão de Cuba da OEA, em votação realizada em 31 de janeiro de 1962. O voto de abstenção baseara-se em dois argumentos jurídicos: uma reunião de consulta de chanceleres não era o foro adequado para se discutir a permanência ou não de um Estado membro do sistema interamericano'(OEA) e a Carta da OEA não previa a expulsão de um de seus membros. A importância dessa votação foi essencialmente simbólica, mas, no contexto da época – nove meses depois eclodiria a crise dos mísseis de Cuba –, era uma afirmação de autonomia significativa.

Em outras iniciativas, como a abertura de novas Embaixadas na África (Senegal, Costa do Marfim, Nigéria e Etiópia), a missão especial à Europa Oriental (objetivando a abertura de novas linhas de comércio) e o Encontro de Uruguaiana entre Jânio Quadros e Arturo Frondizi, não houve tempo para a concretização de todos os acordos assinados, assim como para dar densidade aos que foram ratificados. A política africana do Brasil, por exemplo, não tinha a firmeza necessária para romper com a visão sentimental em relação a Portugal.[4] No restabelecimento das relações diplomáticas com a União Soviética, já sob o governo Goulart, a 23 de novembro de 1947, a própria chancelaria brasileira alertava que essa iniciativa não implicava "simpatia ideológica" pelo regime soviético.

Após a reunião de Punta del Leste que excluiu Cuba do sistema interamericano, Goulart viajou aos Estados Unidos, onde se reuniu com o presidente Kennedy para tentar equacionar os atritos bilaterais. O objetivo precípuo do presidente brasileiro era a obtenção de linhas especiais de crédito para auxiliar no enfrentamento da crise econômica interna. Os Estados Unidos priorizaram os temas relativos à defesa, explicitaram a preocupação com o antiamericanismo brasileiro e sinalizaram com ajuda financeira, cujo cronograma de desembolso seria definido posteriormente. No retorno ao Brasil, Goulart visitou o presidente mexicano López Mateos, com quem firmou declaração conjunta em favor da preservação da paz, do desarmamento, da democracia, da não intervenção e da independência dos Estados.

A independência de ação do Brasil no plano internacional tinha, entretanto, seus limites. Não seria difícil exercitar a autonomia na atuação diplomática do país no caso do oferecimento de bons ofícios durante a crise dos mísseis cubanos – mísseis soviéticos que estavam sendo instalados na ilha –, em outubro de 1962; na criação da Comissão de Coordenação do Comércio com os Países Socialistas da Europa Oriental (Coleste), no âmbito do Itamaraty; no conflito com a França, em torno da pesca de lagosta nas costas do Nordeste ("guerra da lagosta"); na visita de Goulart ao Chile, em abril de 1963; ou na ratificação da Convenção sobre

4 PENNA FILHO, Pio. *O Brasil e a África do Sul: o arco atlântico da política externa brasileira (1918-2000)*. Porto Alegre: Funag, 2008, p. 113.

os Direitos Políticos da Mulher, de 1952. O ponto alto desse exercício autonômico, depois do voto em Punta de Leste em favor de Cuba, foi o discurso do ministro das Relações Exteriores, Araújo Castro, na abertura da XVIII Assembleia Geral das Nações Unidas, na qual proferiu o famoso "discurso dos três Ds": desarmamento, descolonização e desenvolvimento econômico.

A força do discurso de Araújo Castro residia em sua capacidade de captar as forças profundas que instruíam a política exterior de um país periférico, sem recursos de poder para concorrer com a elite dos países econômica e militarmente poderosos, mas que tinha clara noção do que se passava na alta política internacional e procurava evidenciar os pontos frágeis dos argumentos das grandes potências. Decorre desse processo de formação do interesse nacional brasileiro no governo Goulart a defesa apaixonada do desarmamento, política esta que, se aplicada de maneira consistente, liberaria recursos que poderiam ser investidos nos países ditos subdesenvolvidos. A crítica quanto aos argumentos norte-americanos e dos países da Europa ocidental relativos às imposições da guerra fria – doutrina de segurança nacional, corrida armamentista com a União Soviética e repressão violenta ao comunismo – transparecia na defesa da descolonização e nas reclamações quanto ao volume de investimentos destinados aos países pobres e intermediários.

Araújo Castro reconhecia o desenvolvimento econômico como pedra angular da política internacional do Brasil, valorizava a tradição que remontava ao barão do Rio Branco, afirmava a existência de uma política continental sul-americana, por parte do Brasil, e acrescentava as possibilidades de "irradiação diplomática" pelo país. Esse último elemento decorria da massa territorial e geográfica, da sociedade multirracial, da formação cultural e do estágio de desenvolvimento econômico e cultural do Brasil. Acrescentava ainda a "atitude psicológica de interesse e participação", o que credenciava o país a construir pontes e aplicar uma linguagem "natural" no diálogo com todos os continentes. Se essa concepção sobre a política exterior brasileira ainda não estava totalmente desenhada em 1963, ela seria aprimorada até a palestra sobre *O Congelamento do Poder Mundial*, apresentada diante dos estagiários da Escola Superior de Guerra, em Washington, em meados de 1971. Trata-se de um discurso que, em outras circunstâncias e com adaptações, foi utilizado pelo pragmatismo ecumênico e responsável de Geisel, pelo universalismo de Figueiredo-Saraiva Guerreiro e por mais de um governo nas primeiras décadas do século XXI.

A autonomia na atuação da diplomacia brasileira, de antiga tradição na política exterior do país, foi assumida com relativa facilidade em temas "menores" da política externa de João Goulart. Em relação ao diálogo bilateral com os Estados Unidos, na crise dos mísseis o Brasil já assumira o papel que dele se esperava em Washington e que era condizente com o perfil pacifista da sociedade brasileira. A crise atingira dimensões suficientemente graves para que o Rio de Janeiro deixasse claro o posicionamento contrário à ingerência extracontinental (soviética) nos assuntos americanos. Tal comportamento honrava os acordos interamericanos das décadas anteriores e era convergente com os interesses de Washington.

Em dezembro de 1962, o ministro da Justiça norte-americano, Robert Kennedy, encontrou-se com João Goulart, em Brasília, para tratar das empresas norte-americanas expropriadas pelo governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola. O governo norte-americano reconhecia o direito soberano brasileiro de proceder às expropriações da Amforp e de uma subsidiária da ITT, concentrando a atenção no tema da indenização, cujos valores a serem pagos deveriam ser compatíveis com o mercado internacional. O ministro norte-americano e o presidente brasileiro reafirmaram os compromissos, mas as negociações só avançaram no ano seguinte.

San Tiago Dantas, que fora nomeado ministro da Justiça após o restabelecimento do presidencialismo, negociou junto a Washington, em março de 1963, um crédito de 398,5 milhões de dólares, sendo que a maior parte deste – cerca de 314,5 milhões de dólares, equivalente a 78,9% do total – foi vinculada à adoção de medidas de controle da economia e de saneamento financeiro. Para liberação imediata, o governo Goulart poderia contar apenas com 84 milhões de dólares.[5] A resistência por parte da Casa Branca não se sustentava apenas em preocupações de natureza financeira para superar a questão das empresas encampadas pelo governo gaúcho, pois Kennedy, embora procurasse manter a aparência democrático-representativa dos países latino-americanos, já começava a fazer uso do terrorismo, de ações de contrainsurgência e de apoio a golpes militares na defesa de seus interesses. A partir de julho de 1963, pelo menos, os Estados Unidos passaram a estudar vários planos de emergência em relação ao Brasil, denominados *Brother Sam*, a fim de intervir militarmente contra o governo Goulart. Além disso, o próprio Kennedy foi vítima de uma ação terrorista interna, em 22 de novembro, o que permitiu à CIA aprofundar as atividades secretas de desestabilização do governo brasileiro, coordenadas pelo adido militar no Rio de Janeiro, Vernon Walters.[6]

No Brasil, após a rápida passagem de Evandro Lins e Silva pelo cargo de chanceler, Araújo Castro assumiu o Ministério das Relações Exteriores, sinalizando para o adensamento da "filosofia da autonomia", como já observado a respeito de sua participação na XVIII Assembleia da ONU. Pouco tempo antes desse episódio, Goulart havia recebido em Brasília o presidente da Iugoslávia, Josip Broz Tito, um dos principais líderes do movimento dos não alinhados, cuja visita foi sustentada por um dos mais espetaculares aparatos de segurança já vistos no país, mas que suscitou diversas reações contrárias, como as manifestações dos "jornalistas de São Paulo" e da Campanha da Mulher pela Democracia (Camde), contrárias à presença do "ditador comunista" no país.

A visita do presidente iugoslavo ao Brasil não foi citada aqui como um elemento de fundamental importância na análise da autonomia da PEI, mas para ressaltar o contexto de época. Nesse sentido, a visita de Tito, juntamente com o discurso de Araújo Castro na ONU e com um elemento de política interna – a aprovação da lei que limitava a remessa de lucros

5 CERVO; BUENO, 2011, p. 359.

6 BANDEIRA, 2010, 374.

por parte de empresas estrangeiras estabelecidas no Brasil –, concorreu para explicar por que o embaixador norte-americano, Lincoln Gordon, considerava os militares brasileiros um fator essencial na estratégia para conter os excessos do governo Goulart. Assim, se a PEI não foi um elemento decisivo para o golpe de 1964, sem dúvida contribuiu, mesmo que se considere que tenha sido pelas suas boas intenções para aquele desfecho.

Os Estados Unidos, em relação à política exterior brasileira desse período, atuaram não no sentido de reforçá-la, mas de modificá-la. O embaixador Moore Cabot expressou sua insatisfação em relação à política brasileira para Cuba, as expropriações promovidas por Brizola foram vistas como fonte de atritos, Robert Kennedy e Lincoln Gordon identificaram a presença do comunismo no governo Goulart, Gordon e a Câmara de Comércio Americana criticaram publicamente a lei de remessa de lucros de 1962, os Estados Unidos congelaram a ajuda econômica federal e, entre outras ações, Kennedy expressou mais de uma vez sua insatisfação com o protelamento das negociações em torno da Amforp. Não por acaso, imediatamente após o golpe de 1964, os Estados Unidos reconheceram o novo regime e viabilizaram a ajuda econômica.[7]

Colocado o debate nesses termos, a PEI foi um fracasso. Os dois governos que construíram essa política não concluíram seus mandatos, suas ações tiveram poucos resultados efetivos e, naquilo que havia de essencial – a articulação entre desenvolvimento econômico, política interna (as reformas de base) e política exterior –, o Itamaraty e o Planalto foram contidos pelos interesses norte-americanos.

Deve-se observar que tanto Afonso Arinos de Melo Franco quanto San Tiago Dantas eram políticos e intelectuais que, no contexto do Brasil dos anos 1950 e 1960, eram parte de um movimento que pensava ser a hora da passagem de um *Brasil arcaico* para um *Brasil moderno*. Eles abraçavam, portanto, o mito de transição, em que o desenvolvimento econômico, a consciência de classe e o nacionalismo caminhavam juntos,[8] e consideravam o desenvolvimento como "benéfico para todos", bem como a possibilidade de se construir a nação por meio da aproximação entre "povo" e "burguesia" (mais claro em Dantas que em Melo Franco) e a necessidade de se fazer uso do nacionalismo como catalisador do processo de mudança. A esses elementos, somava-se a convicção de que, como intelectuais, eram dotados de extraordinária capacidade de interpretar o que era o "interesse nacional" e de propor um modelo de desenvolvimento considerado o "mais adequado".

Decorrem dessas convicções os princípios da PEI, cujo sucesso pode ser atribuído ao fato de agradar a uma gama quase infinita de valores políticos-ideológicos: de liberais-conservadores a liberais-desenvolvimentistas, de comunistas a sociais-democratas, de nacionalistas-corporativistas a nacionalistas de fins ou desenvolvimentistas. Os 15 princípios da PEI mostravam-se abrangentes, o que incluía tanto o respeito à tradicional posição do Brasil e o compromisso

7 STORRS, 1973.

8 PÉCAUT, 1990.

com o "Ocidente" quanto à abertura para o comércio com todos os países, incluindo os socialistas, e o apoio ao anticolonialismo. Sua força advém do mito de uma política exterior que conciliava a luta contra o subdesenvolvimento com a defesa de interesses comuns ao Brasil e às nações africanas e asiáticas, ao lado da fidelidade ao sistema interamericano e à democracia.

5.2 O Regime Militar I: autoritarismo e política exterior

As reformas de base propostas pelo presidente João Goulart revolveram as águas profundas das estruturas de poder do país que, ao se misturarem à maré montante da crise política e econômica do início da década de 1960, emergiram na superfície do mar na forma dos acontecimentos dos primeiros meses de 1964, para quebrar na praia, como ruptura institucional, em 31 de março ou 1º de abril de 1964. As mudanças pelas quais o Brasil havia passado nas décadas anteriores – crescimento populacional, migração, crescimento urbano, industrialização etc. – criaram conflitos de interesse que ameaçavam a ordem definida a partir de 1930. Os principais partidos – UDN, PSD e PTB –, somente em parte conseguiram canalizar e equacionar os principais problemas do país.

As reformas eram, no entanto, necessárias, e o regime militar não tardou em promovê-las, ainda que com base em outra perspectiva. O governo Castelo Branco estabeleceu como prioridade o combate à inflação e o equilíbrio nas contas externas, mas não abandonou o desenvolvimento como vetor da política exterior brasileira. Se a noção de *independência* propugnada pela PEI sugeria uma autonomia ilusória, o novo regime adotou a noção de *interdependência* como base da nova política exterior, o que não atentava, segundo os próprios militares, contra a soberania nacional.

No governo Castelo Branco, o alinhamento automático com os Estados Unidos foi instrumentalizado por meio da adesão aos princípios ditos ocidentais e aos valores da guerra fria, mas vinculando a manutenção da segurança ao apoio ao desenvolvimento econômico.[9] Pode-se indagar a respeito de eventuais semelhanças com governos anteriores, como o segundo governo Vargas, que apoiou os interesses de Washington na Guerra da Coreia – sem envolvimento direto – em troca de um suposto apoio ao desenvolvimento. E, sim, esse tipo de continuidade na política exterior brasileira vinculou os governos militares ao período anterior, incluindo os princípios da PEI.

Henrique Altemani de Oliveira argumenta que a interdependência do governo Castelo Branco foi, evidentemente, uma ruptura com a PEI, mas que os princípios desta foram retomados em seguida, configurando apenas um hiato na trajetória da política exterior brasileira. Visto em uma perspectiva histórica, pode-se desprezar tal hiato e sustentar a existência de linhas de

9 OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

continuidade da política exterior, que sobreviveram às mudanças políticas provocadas pelo golpe. As características mais presentes no novo período foram a busca do desenvolvimento, a autonomia instrumental e o universalismo, componentes que permaneceram no centro da política exterior brasileira até o final do regime militar. Pode-se acrescentar, como exemplo, que o vetor do desenvolvimento foi estruturante na ação da delegação brasileira que participou da criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), em 1964, por meio da defesa de princípios e métodos negociados no âmbito interamericano desde a década anterior.

A autonomia, que neste caso incompatibilizava com o alinhamento aos Estados Unidos nos grandes temas internacionais, revelou-se, por exemplo, na política amazônica do governo. Em 1966, o Itamaraty contatou os líderes dos países vizinhos e promoveu reuniões para tratar das possibilidades de incremento do comércio e da cooperação bilateral. Definia-se, à época, a política sul-americana do Brasil, que, de modo inédito, estabelecia dois eixos de atuação – o Prata e o Amazonas – e um conceito central: a integração da América do Sul sob a *liderança* brasileira. A América do Sul, que desempenhou papel relevante na política exterior do Império e nas primeiras décadas da República, não apresentara, até então, forças capazes de dar início ao processo de integração regional. Tinha início, naquela década, o processo de superação da rivalidade conflituosa com a Argentina para a rivalidade natural, processo concluído em meados dos anos 1980 e que propiciou, consideradas todas as mediações, o advento do Mercosul. No início do século XXI, período em que o projeto sul-americano do Brasil ganhou novo impulso, percebeu-se a continuidade em relação aos princípios formulados em meados da década de 1960.

O contraponto naquela época foi a aproximação em relação à política norte-americana nos temas referentes à América Latina, como no caso da crise da República Dominicana. Essa crise relacionava-se à forte presença da esquerda na vida política do país, o que motivara, em abril de 1965, o envio de fuzileiros navais por parte da Casa Branca. A OEA aprovou a criação de uma Força Interamericana de Paz (FIP), com o comando militar sob a responsabilidade do general brasileiro Hugo Penasco Alvim. Nessa operação, que atendia essencialmente aos interesses de Washington, o Brasil participou com um contingente de 1.100 homens e, após essa atuação, o governo brasileiro passou a apoiar a criação de uma força interamericana permanente, o que, evidentemente, foi alvo de críticas dos países vizinhos, que viam com desconfiança essa virtual aliança do Brasil com os Estados Unidos. Para a vizinhança, o Brasil era um preposto dos Estados Unidos na América do Sul.

A projeção no cenário interamericano e os avanços nas negociações com os vizinhos sul-americanos não excluíam a ênfase dada às relações tradicionais do país com os Estados Unidos e com os países europeus ocidentais. Esses laços eram parte relevante da estabilização econômica, almejada pelo governo Castelo Branco, e deveriam contribuir com a consolidação e o adensamento das relações comerciais e dos programas de ajuda já existentes. A novidade

foi a busca de intercâmbio comercial com países do Leste Europeu, como evidenciado na viagem do ministro do Planejamento, Roberto Campos, à URSS, em setembro de 1965, na qual teve lugar a primeira reunião da Comissão Mista Brasil-URSS. O movimento de valorização das relações comerciais com os países do Leste Europeu respondia à necessidade de diversificação das relações internacionais do país, enunciada anteriormente pela PEI, vinculada ao desenvolvimento econômico, cuja retomada estava em andamento.

A passagem do governo de Castelo Branco para o de Costa e Silva (1967-1969) e sua autointitulada Diplomacia da Prosperidade foi, segundo Cervo, uma nova correção de rumos, ou seja, uma recuperação das tendências abandonadas com o golpe de 1964. Os temas em questão relacionavam-se à política exterior acoplada ao desenvolvimento, em detrimento da perspectiva anterior, a qual valorizava a bipolaridade, a segurança coletiva, a interdependência militar e o ocidentalismo. As novas diretrizes apontavam para a reformulação das bases do comércio internacional e para a aquisição da ciência e da tecnologia necessárias à independência econômica e ao aumento dos fluxos financeiros.[10]

Com Costa e Silva, a diplomacia brasileira reverteu o "alinhamento automático" com os Estados Unidos e buscou, simultaneamente, novas alianças políticas e comerciais com países em desenvolvimento. Nessa perspectiva, apoiou a criação de um sistema de preferências gerais, apresentado na II Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (II Unctad). A posição brasileira sustentava-se na concepção de que o comércio com os países em desenvolvimento não deveria substituir o comércio com os países desenvolvidos. Além disso, enfatizava a integração regional, como meio para se atingir a escala necessária às ambições econômicas do país, e a busca da cooperação por parte dos países industrializados e das instituições internacionais, para sustentar a política industrializante.

O ministro das Relações Exteriores, Magalhães Pinto, em discurso no plenário da II Unctad, em fevereiro de 1968, sustentou que havia a necessidade de se superar a desigualdade existente entre o Norte e o Sul nas relações comerciais, a partir do reconhecimento da essência negativa da transferência de recursos dos países subdesenvolvidos para os desenvolvidos. Na interpretação de Carlos Estevam Martins, o Brasil que combatia os privilégios da divisão internacional do trabalho desconhecia o dualismo entre o Ocidente e o Oriente, bem como a existência de fronteiras ideológicas.[11] Não obstante, deve-se reconhecer que os vínculos entre desenvolvimento e o chamado "terceiro mundismo" da política exterior brasileira à época de Costa e Silva era fruto de um projeto autoritário de desenvolvimento e de um dos mais repressivos governos da história do país.

10 CERVO; BUENO, 2011, p. 380-382.

11 MARTINS, Carlos Estevam. *A evolução da política externa brasileira na década 64/74*. In: Cadernos Cebrap, v12, p. 380-382, 1975.

Na percepção dos formuladores da política externa do governo Costa e Silva, a controvérsia Leste-Oeste não mais animava as grandes tensões internacionais, porque estas teriam sido deslocadas, a partir da II Unctad, para o conflito Norte-Sul, ou seja, entre países desenvolvidos e países pobres e em desenvolvimento. É nesse sentido que a visão que vinha sendo alimentada no âmbito do Itamaraty desde o início dos anos 1960 (PEI) – a da clivagem entre Norte e Sul – contribuiu para contaminar a área de segurança e justificar, de certo modo, o posicionamento contrário do Brasil ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), em 1968. A chancelaria brasileira interpretou o TNP como uma defesa dos interesses dos Estados Unidos e da União Soviética, um movimento no sentido de congelar o poder mundial e impedir que países em desenvolvimento alcançassem o domínio da tecnologia nuclear. Por outro lado, o Brasil era signatário do Tratado de Tlatelolco (1967), que transformara a América Latina em zona livre de armas nucleares, mas permitia a realização de testes nucleares para fins pacíficos, ou seja, para o desenvolvimento tecnológico.

Foi desse modo que o desenvolvimento passou a ser concebido como uma "responsabilidade nacional", que permitia a crítica aos países centrais, tanto em razão dos desequilíbrios presentes no comércio internacional como nos termos aplicados ao TNP. Outro elemento desse quadro aparentemente contraditório eram as relações do Brasil com a vizinhança sul-americana, que ganhou novo impulso e possibilitou a assinatura do Tratado da Bacia do Prata, em 25 de maio de 1969. Destinado a promover o aproveitamento hidrelétrico dos rios da Bacia do Prata, o tratado deu ensejo a uma estrutura jurídica regional, constituída pelo países signatários – Brasil, Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai –, e possibilitou um aprendizado diplomático, a despeito dos conflitos em torno do tema de Itaipu.[12] As iniciativas de integração física regional, elaboradas em diferentes momentos da década de 1960, perpassavam a autonomia da PEI, a interdependência de Castelo Branco e a prosperidade proposta por Costa e Silva. A prosperidade, porém, não significava ausência de violência política ou de cooperação regional entre os regimes autoritários.

Poucos autores têm estabelecido nexo entre o regime militar, a política exterior e o contexto repressivo regional. Carlos Fico identificou um importante papel desempenhado pelo Centro de Informações do Exterior (Ciex) na cooperação regional em torno da repressão política. Desde 1964, o Itamaraty, por meio dos adidos militares, acompanhava detidamente a situação dos exilados brasileiros, particularmente as atividades políticas de João Goulart e de Leonel Brizola.[13] Com efeito, desde 1965, as atividades de inteligência foram sistematizadas e ampliadas, além de Montevidéu, para as embaixadas de Buenos Aires, Santiago, Lisboa, Argel, Paris e Praga. Dessa maneira, as atividades repressivas, de acordo com os parâmetros da guerra

12 VIDIGAL, 2009, p. 123.

13 FICO, Carlos. *Como eles agiam: os subterrâneos da Ditadura Militar - espionagem e polícia política*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2003.

fria e com a colaboração dos Estados Unidos, e juntamente com eles, alimentavam muitas vezes dúvidas sobre o discurso brasileiro em política exterior.

Elementos como autonomia, nacionalismo e integração regional no âmbito da Bacia da Prata não eram necessariamente a expressão do reformismo de esquerda do período anterior a 1964, mas, mais diretamente, o desejo de potência, a relação entre os interesses dos militares na indústria nacional e o ganho econômico que adviria do processo de integração com a vizinhança. Também no sentido do discurso da autonomia e da potência, a política externa da segunda metade da década de 1960 mesclava aspectos modernos com sua base conservadora.

Emílio Garrastazu Médici (1969-1973) assumiu a Presidência após a morte de Costa e Silva e o interregno da junta militar formada pelos ministros das três armas – general Aurélio de Lira Tavares (Exército), pelo almirante Augusto Rademaker (Marinha) e pelo brigadeiro Márcio de Sousa e Melo (Aeronáutica) – com a tarefa de dar continuidade ao projeto de desenvolvimento econômico e de controlar os movimentos armados de esquerda. Na área econômica, seu governo ficou conhecido pelas altas taxas de crescimento do PIB, com média de 11% ao ano. Esse desempenho econômico contou com conjuntura internacional favorável, tanto em relação à oferta de capitais, quanto à expansão do comércio, e uma situação interna de crescimento e diversificação econômica, esta última vinculada ao aumento do consumo da classe média. Nesse contexto, a política econômica elaborada por Delfim Netto, ministro da Fazenda, tornou-se hegemônica, tornando o *modelo agrícola-exportador* a base do projeto de Brasil Grande Potência.[14]

O projeto, de clara inspiração castrense, era complementado na área da política exterior por uma orientação essencialmente comercial, pela busca de recursos financeiros e tecnológicos e pelo acréscimo de poder no plano internacional. A tomada de consciência dos objetivos brasileiros em política externa indicava a necessidade de superação de alguns dogmas, como o do alinhamento automático aos Estados Unidos, no contexto da guerra fria. Para tanto, de acordo com chanceler Mário Gibson Barboza, de nada adiantaria combater essa visão – a do alinhamento automático – por meio de um discurso retórico: a alternativa mais eficiente seria a demonstração factual das forças envolvidas no grande jogo internacional, os "".[15]

O nosso nacionalismo deveria ser tratado com naturalidade e contraposto ao alinhamento automático, a verdadeira camisa de força imposta pela leitura maniqueísta da bipolaridade. Na percepção do chanceler brasileiro, o presidente Médici resumiu de modo adequado o novo posicionamento, quando, por ocasião de sua visita a Washington, em 7 de dezembro de 1971, declarou que a posição do Brasil não podia ser sempre a mesma dos Estados Unidos diante de todos os problemas internacionais e que nem seria isso o esperado da franca e leal

14 MACARINI, José Pedro. *A política econômica do governo Médici (1974-1979)*: Nova econ. vol15 n3. Belo Horizonte. Sept. 2005.

15 BARBOZA, Mario Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record,1992.

amizade brasileira. Não obstante, ambos os países deveriam esforçar-se para que suas políticas fossem convergentes, sem a pretensão de coincidência em todos os casos.

A convergência política entre o Brasil e os Estados Unidos era ampla, mas permitia divergências pontuais. Mais do que por esse entendimento, a viagem de Médici aos Estados Unidos ficou conhecida pela afirmação do presidente estadunidense em relação ao Brasil e seus vizinhos latino-americanos: "para onde for o Brasil, irá o resto da América Latina". A frase provocou manifestações de indignação por parte dos vizinhos, que alimentavam a ideia de que o Brasil era o *key country* da América do Sul, ou seja, o país que secundava a política norte-americana no papel de sócio subimperialista.

A abertura da política externa para a África e o posicionamento do país em relação à energia nuclear foram as duas áreas que se sobressaíram nesse novo entendimento das relações bilaterais com os Estados Unidos. No primeiro caso, o Itamaraty procurou promover a conquista de novos mercados para produtos brasileiros, incluindo mercados para produtos manufaturados, aprofundando o conceito – e a prática, obviamente – de *substituição de exportações*, movimento esse seguido do propósito de exportar capitais para países africanos. Na consecução dessa política, Gibson Barboza visitou nove países da África Ocidental – Costa do Marfim, Togo, Benin, Zaire, Camarões, Gabão, Nigéria, Gana e Senegal –, entre outubro e novembro de 1972, ocasião em que foram assinados acordos comerciais e de cooperação.

Com efeito, se desde a época da PEI a possibilidade de se elevar a qualidade da pauta exportadora do país já era vislumbrada, entre 1967 e 1974 o Brasil avançou em direção à exportação de capitais e consolidou o "modelo substitutivo de exportações".[16] A consolidação desse modelo não significava, de modo algum, o desprestígio da exportação de produtos primários, setor que ainda hoje tem participação decisiva nas exportações brasileiras, tampouco significava o abandono das relações bilaterais já consolidadas ou em processo de negociação com países desenvolvidos. Nesse aspecto, destacou-se o acordo básico de cooperação técnica entre o Brasil e o Japão, cuja agência de cooperação – a Jica (*Japan International Cooperation Agency*) – contribuiria de modo relevante na expansão da fronteira da soja. "Diplomacia globalista"[17] – era assim que a imprensa brasileira passou a referir-se a essa diversificação de acordos internacionais, a despeito da opinião de Gibson Barboza, contrária a rótulos reducionistas.

A diversificação das relações internacionais foi, indubitavelmente, um dos elementos essenciais da política externa do governo Médici. A modernização conservadora promovida pelo regime autoritário ampliou as exportações de manufaturados, de capitais e de serviços para a América Latina, a África e o Oriente Médio, o Brasil passando a competir nesses

16 SILVA, Heloisa Machado da. *Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979.* RBPI. vol. 46 n.1. Brasília Jan/June 2003, p. 68.

17 BARBOZA, 1992, p. 68.

mercados com os Estados Unidos, os países europeus ocidentais e o Japão, aos quais continuava a vender produtos primários, como café, soja, milho e minério de ferro. Segundo Silva,[18] o Brasil desempenhava um papel intermediário entre as potências capitalistas do Norte e as nações em desenvolvimento do Sul, o que determinava a ambiguidade de sua política exterior e o caráter muitas vezes contraditório de suas relações com os Estados Unidos.

No caso da área nuclear, o Brasil explicitava outra de suas ambiguidades: a reivindicação por segurança, como país "Ocidental", e a reivindicação do direito de avançar em seu desenvolvimento científico-nuclear, como país terceiro-mundista e em desenvolvimento. A recusa em assinar o TNP, considerado leonino e discriminatório por Gibson Barboza, sustentava-se no esforço realizado pelo país nesse setor desde a década de 1950 e no firme propósito de dizer não às armas nucleares, como fora estabelecido em Tlatelolco. Em junho de 1971, o chanceler brasileiro em Washington, Araújo Castro, reivindicava maior presença brasileira nos foros decisórios internacionais, incluindo a área nuclear, com a *tese do congelamento do poder mundial*, baseada nos dispositivos do TNP. Não obstante tal reivindicação, o país assinaria, no ano seguinte, um acordo com os Estados Unidos para a construção de uma usina nuclear em Angra dos Reis, sem transferência de tecnologia para o país, o qual seria abandonado mais adiante.

Outro tema em que o Brasil teve de se posicionar com firmeza diante dos interesses de Washington foi o do mar territorial, cuja ampliação para 200 milhas marítimas foi definida por meio de decreto, em 25 de março de 1970, a despeito das pressões contrárias por parte dos Estados Unidos. Foi com o apoio da América Latina que a delimitação do mar territorial de 12 milhas náuticas conseguiu a aprovação nas Nações Unidas, derrotando, em 1972, a proposta de realização de uma Conferência para o Direito do Mar dois anos depois. Nesse mesmo ano, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente contou com intensa participação brasileira, cuja delegação procurou articular os interesses dos países em desenvolvimento, no que foi bem-sucedida, apesar das dificuldades de diálogo com a Argentina, preocupada com o projeto de Itaipu, ao qual contrapunha a consulta prévia para o aproveitamento dos rios.[19]

Ao aproximar-se o final do governo Médici, a situação econômica do país tornou-se mais difícil, fruto do declínio relativo do modelo de crescimento adotado no final dos anos 1960 e da nova conjuntura internacional, aberta com o primeiro choque do petróleo, ocorrido em 1973. Não obstante tais dificuldades, a repressão política arrefeceu na medida exata do sucesso que obtivera ao longo de pelo menos cinco anos de violência sistemática contra os grupos ditos subversivos. Foram as atividades da guerrilha urbana, como o sequestro de autoridades estrangeiras, que justificaram a não adesão do Brasil ao Pacto de San José, assinado em novembro de 1969. O Brasil, a fim de manter as mãos livres no campo da repressão política interna, evitou qualquer compromisso com a Convenção Americana de Direitos Humanos.

18 SILVA, 2003.

19 CERVO; BUENO, 2011, p. 402.

A dimensão autoritária e repressiva do governo Médici explica, provavelmente, o fato de seu governo não ser tão referenciado em matéria de política exterior quanto o de Ernesto Geisel. As diretrizes de política exterior, que começaram a se definir ainda com Costa e Silva, tiveram continuidade no pragmatismo do governo seguinte, este sim referenciado por vários governos posteriores, incluindo o de Lula da Silva.

5.3 O Regime Militar II: pragmatismo e universalismo

Os binômios "desenvolvimento e autonomia" e "pragmatismo e universalismo" foram utilizados aqui por razão didática, uma vez que os governos brasileiros, desde a PEI, apresentaram cada um desses elementos, em menor ou maior grau. Por razões igualmente didáticas, o regime militar foi dividido em duas partes, adotando-se como critério a fase mais repressiva e a de abertura política. Na primeira, sobretudo com Castelo Branco, o alinhamento do discurso brasileiro aos parâmetros da guerra fria contribuía para a aceitação do regime e de seus atos discricionários; na segunda, a *distensão* política vinculava o desenvolvimento com a construção da potência e com a redemocratização. Essas duas fases também podem ser compreendidas, em termos de política exterior, como a de conformação da política exterior voltada para o desenvolvimento e a de apogeu do nacional-desenvolvimentismo, com a devida diversificação dos laços internacionais do país.[20]

A política exterior do governo Geisel (1974-1979), definida como "pragmatismo ecumênico e responsável", recuperava princípios da PEI, embora não se confundisse com ela. Entre as principais semelhanças estavam os compromissos com a *comunidade ocidental*, a diversificação dos laços internacionais do país, a expansão do comércio exterior, a luta contra o subdesenvolvimento, a cooperação com os países latino-americanos e as relações "sinceras" com os Estados Unidos. Foram políticas semelhantes em momentos diferentes, mas que tiveram em comum a tentativa de buscar mais autonomia externa, por meio da universalização das relações internacionais do Brasil.[21] No entanto, nem sob a PEI, nem sob o pragmatismo responsável, a política exterior brasileira objetivava a autonomia em si, que se configurava como uma estratégia de ação em favor do desenvolvimento, mas que, mesmo neste caso, conhecia limites muito nítidos.

A vinculação da política exterior ao objetivo do desenvolvimento econômico exigia certo distanciamento em relação à pressão das grandes potências, notadamente os Estados Unidos, sem, contudo, gerar qualquer situação de confronto. A autonomia, nessas condições, era aplicada em ocasiões específicas, como no caso do posicionamento brasileiro diante do

20 CERVO; BUENO, 2011, p. 422.

21 LIGIÉRO, 2000.

TNP. A conjuntura internacional iniciada com a crise do petróleo e com a revisão dos princípios de Bretton Woods, esta aberta com a decisão unilateral dos Estados Unidos de abandonar a livre conversibilidade do dólar em ouro, levava os países europeus à adoção de medidas protecionistas, contra as quais o Brasil procurava apoio nos países *periféricos*.

Enquanto os governos militares anteriores a esse período apresentaram entre si linhas de continuidade quanto ao projeto de construção da potência econômica e militar, os dirigentes da época do governo Geisel percebiam que o Brasil ainda teria de trilhar um longo caminho antes de almejar o ingresso no clube das grandes potências, reconhecendo o papel de país intermediário, de potência regional, com muitas semelhanças em relação aos países em desenvolvimento.

A participação brasileira, em conjunto com os países em desenvolvimento, nos debates ocorridos no âmbito das Nações Unidas, como nas duas primeiras reuniões da Unctad, em 1964 e 1968, contribuiu para que a ONU, em maio de 1974, adotasse um programa de ações para a construção de uma Nova Ordem Econômica Internacional (Noei), atendendo a uma reivindicação surgida no segundo pós-guerra e que ganhara força nas décadas seguintes. Nesse mesmo ano, a adoção do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) mantinha o modelo de crescimento econômico com base nos capitais externos, favorecido pelo cenário internacional. Os interesses dos países em desenvolvimento não seriam atendidos com facilidade, e novas reuniões internacionais foram realizadas para tratar do tema, como a Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional (1975), em Paris, que inaugurou o diálogo Norte-Sul. Cinco anos depois, em fevereiro de 1980, a Comissão Norte-Sul apresentou relatório sobre o diálogo entre países ricos e países pobres, revelando a profundidade e as dificuldades no tratamento do tema. Não por acaso, em 2003, decorridos quase trinta anos da Conferência, o presidente Lula falou sobre a importância de se constituir uma nova geografia econômica e comercial mundial.

Na consecução dos interesses econômicos do país, o governo Geisel estreitou relações com os países da Europa Ocidental, principalmente Alemanha e França, e o Japão, diversificou os laços, ou aprofundou-os, junto às nações africanas e asiáticas, e, ao mesmo tempo, procurou torná-los mais densos com os vizinhos latino-americanos. Já em relação aos Estados Unidos, o movimento foi de manutenção do envolvimento comercial e financeiro tradicional, ao lado críticas quanto ao descaso de Washington em relação aos países em desenvolvimento e quanto ao projeto nuclear brasileiro. O novo padrão das relações com os países africanos do Atlântico e com os do Oriente Médio talvez tenha sido a principal inovação da administração Geisel.

As relações com os Estados Unidos tiveram como principal tema nesses anos a questão do programa nuclear brasileiro, que envolvia uma questão de fundo: a disposição norte-americana de ditar, sempre que possível, as regras internacionais do setor, assim como de arbitrar, no Ocidente, o direito de um país tornar-se ou não detentor de conhecimento e de tecnologia nuclear. Tal disposição fora incentivada pela assinatura do Tratado de Não Proliferação, o TNP, em meados de 1968, e por sua entrada em vigor, em março de 1970. De acordo com

o TNP, os Estados Unidos e a União Soviética, de certa forma, davam início a uma *détente* no relacionamento bilateral, que incluía o direito de cada potência estabelecer regras no âmbito nuclear, em nome da não proliferação de seu conhecimento e tecnologia, em suas respectivas áreas de influência. O Brasil não aderiu ao TNP por considerá-lo injusto e discriminatório, pois restringia de modo horizontal a disseminação da tecnologia nuclear sem impedir o aumento horizontal dos arsenais das grandes potências. Ao contrário do Tratado de Tlatelolco (1967), que regulava a proscrição de armas nucleares na América Latina e preservava o direito ao desenvolvimento tecnológico e o acesso ao urânio enriquecido, o TNP foi visto como uma forma de congelamento do poder mundial.

A dependência em relação aos Estados Unidos, entretanto, levou ao diálogo bilateral sobre o tema nuclear. Nos últimos anos do governo Médici, Brasília e Washington negociaram a construção, pela companhia norte-americana Westinghouse, de uma usina nuclear em Angra dos Reis, sem transferência de tecnologia, o que, em um primeiro momento, foi considerado satisfatório pelo regime militar. As negociações encontraram resistências nos Estados Unidos, sobretudo em torno do tema do enriquecimento do urânio, e não prosperaram. Em maio de 1974, a Índia procedeu ao teste de sua primeira bomba atômica, o que aumentava as preocupações de Washington com a não proliferação da tecnologia nuclear, mas o Brasil mantinha internamente um duplo compromisso: avançar no domínio dessa tecnologia e reafirmar o compromisso com a proscrição de armas nucleares na América Latina. Seria o caso de a sociedade brasileira rever sua compreensão quanto à tradição pacifista do país e considerar a possibilidade se tornar um país nuclearizado? Não era o caso. A Índia avançou em seu programa nuclear, em meio às tensões e oportunidades da guerra fria, ainda mais na condição de país não alinhado, enquanto o Brasil estava na órbita de influência norte-americana, e qualquer ação mais efetiva no sentido da construção de um artefato atômico seria passível de uma reação igualmente contundente por parte de Washington.

A alternativa encontrada pelo governo Geisel foi buscar junto à Alemanha Ocidental a tecnologia da qual carecia e que lhe era recusada pelos Estados Unidos. Assim, em 27 de junho de 1975, em Bonn, foi assinado o Acordo Nuclear Brasil-República Federal da Alemanha, sobre cooperação para o uso pacífico da energia nuclear, acordo esse que previa, até 1990, a instalação de oito usinas nucleares de 1.300 megawatts. As usinas teriam reatores a água pressurizada e o enriquecimento do urânio seria feito pelo processo de jato centrífugo, sob responsabilidade de um consórcio formado pela Nuclebrás e por uma subsidiária da Siemens. Atualmente, quando ainda se discute os termos desse acordo e a própria construção da terceira usina em Angra dos Reis, surgem inúmeros questionamentos sobre a viabilidade do empreendimento, tanto de natureza ambiental, quanto relativos aos custos da construção. Como a sociedade brasileira ainda não definiu as diretrizes consideradas mais adequadas para o desenvolvimento do setor energético, continuamos com indefinições setoriais, incluindo o nuclear.

Em 1975, quando da assinatura do Tratado Nuclear com a Alemanha Ocidental, os Estados Unidos iniciaram forte pressão para que o acordo fosse abandonado ou que não

atingisse os propósitos para os quais fora estabelecido. A primeira resposta bilateral na tentativa de equacionar as divergências na área nuclear foi a assinatura do Memorando de Entendimento entre o Brasil e os Estados Unidos para Consultas Mútuas, em fevereiro de 1976, ocasião em que o secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger reafirmou a doutrina dos *key-countries*, segundo a qual o Brasil seria o país-chave na América do Sul. No entanto, o acordo bilateral era vago, não especificando atribuições e direitos nem obrigando as partes à realização de consultas. A pressão norte-americana se manteve, e, no início de 1977, uma delegação chefiada pelo subsecretário de Estado Warren Christopher tentava rediscutir a execução do Acordo Nuclear Brasil-RFA. A resposta brasileira a essa pressão foi a denúncia do Tratado de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos, de 1952, em 11 de março de 1977. O Brasil buscava mais autonomia estratégica, amparada, em parte, no domínio da tecnologia nuclear e na expectativa de desenvolvimento de uma indústria bélica nacional.

Em meados de 1974, o governo Geisel criou o Programa Nacional para a Exportação de Material de Emprego Militar (Pnemem), elaborado pelo Conselho de Segurança Nacional, programa que chegou a apresentar resultados bastante satisfatórios ao final daquela década. Entre os clientes do Brasil, além de países africanos e do Oriente Médio, estavam alguns de nossos vizinhos, como o Chile, principalmente após o golpe de 1973. A autonomia brasileira, portanto, articulava o setor energético e a indústria bélica, além de estar presente em iniciativas de outra natureza, como a diplomática e a econômica, em sentido amplo.

Na área diplomática, o governo brasileiro elevou as missões diplomáticas em países do Leste Europeu e do Oriente Médio à categoria de embaixada, estreitou as relações com o Iraque, principal fornecer de petróleo para o Brasil, juntamente com a Arábia Saudita, e avançou na defesa do processo de descolonização. Foi o primeiro país a reconhecer a independência da República de Guiné-Bissau, a reconhecer a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como o único representante legítimo do povo palestino na XXIX Assembleia Geral da ONU (1974) e a reconhecer a independência de Angola e Moçambique (1975), sinalizando a intenção do Brasil de aproximar-se da África Negra, considerado então um mercado potencial para suas exportações. O rápido reconhecimento de Angola e Moçambique, cujos governos, sob o comando de Agostinho Neto e Samora Machel, respectivamente, eram considerados socialistas, levou a diplomacia norte-americana a acompanhar mais atentamente as ações brasileiras na África. Pouquíssimos dias depois de reconhecer a independência de Angola, o Brasil votou, na ONU, a favor de resolução que considerava o sionismo uma forma de racismo e discriminação racial. Ou seja, o Brasil alinhava-se aos árabes na condenação de Israel, e os Estados Unidos, obviamente, condenavam a atitude brasileira.

Em relação à América do Sul, mesmo que sob o codinome América Latina, o Brasil procurava meios para avançar na integração física, a qual era parcialmente prejudicada pela contenda com a Argentina em torno da construção da hidrelétrica de Itaipu, cujo tratado entre o Brasil e o Paraguai, assinado em 1973, teria de esperar até 1979, já no governo Figueiredo,

para o equacionamento das divergências, o que se deu por meio do Acordo Tripartite Brasil--Argentina-Paraguai. Das iniciativas para a sub-região, destacaram-se o Acordo de Cooperação e Complementação Industrial entre o Brasil e a Bolívia (1974), que objetivava a aquisição de gás natural boliviano pelo Brasil, mas que seria praticamente abandonado pela Bolívia; o apoio à constituição do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), resultante das iniciativas no âmbito do Tratado da Bacia do Prata; a participação na VIII Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata (1976), em que se descartou a criação de um organismo internacional para a região; e o papel desempenhado na criação do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em julho de 1978. As iniciativas e participações do Brasil nos foros sul-americanos seguiam a lógica dos dois eixos de atuação – o Prata e o Amazonas –, e tinham por base a expansão das exportações brasileiras, notadamente de manufaturados.

As dificuldades no diálogo com os vizinhos sul-americanos eram muitas, principalmente em razão das crises políticas internas, como foi o caso da Argentina – em 1974, por exemplo, o Itamaraty alegava não ter um "interlocutor válido" naquele país. Se as condições para o início de uma integração entre os países sul-americanos ainda não estavam dadas, alguns avanços foram notados, especialmente nas relações com os vizinhos amazônicos, ao menos em termos políticos e diplomáticos.

Visto em seu conjunto, o governo Geisel – e mesmo os que o antecederam – apresentou uma política exterior vinculada aos interesses da agroexportação, da indústria, sobretudo em relação à necessidade de aumentar as exportações de manufaturados, e de setores da burocracia nacional e da própria diplomacia, que foi autodenominada ecumênica, pragmática e responsável. Como política exterior, esse governo alimentava a ideia da autonomia, a qual foi exercida por diversas metodologias: pela distância, ao considerar os desígnios de Washington; pela participação, ao fazer-se presente em foros internacionais e regionais, notadamente por ocasião da Noei; e pela diversificação, ao multiplicar parcerias comerciais e interlocutores políticos.

Essa orientação foi seguida pelo presidente João Batista Figueiredo (1979-1985), que foi escolhido por Geisel para a sua sucessão e que fora chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), além de conhecer profundamente as relações com os países vizinhos. Figueiredo assumiu a Presidência em meio ao aumento dos conflitos em torno da abertura política iniciada por seu predecessor e em uma conjuntura internacional em mudança, evidenciada pela eclosão da Revolução Islâmica no Irã, em janeiro de 1979, que levou ao segundo choque do petróleo e à guerra Irã-Iraque, no ano seguinte; pelo advento da Revolução Sandinista na Nicarágua, que levou ao recrudescimento da política norte-americana na América Central e à guerra dos Contras, e, no final do ano de 1980, pela invasão soviética no Afeganistão, que respondeu pelo aumento das tensões entre as duas grandes potências.

O segundo choque do petróleo afetou negativamente os países importadores, entre os quais os Estados Unidos, que, em 1981, para enfrentar a inflação doméstica e a concorrência de produtos importados no mercado interno, elevaram os juros do país, sendo essa medida

a principal razão para que o valor da dívida externa de diversos países, particularmente os latino-americanos, dobrasse ou triplicasse em pouquíssimo tempo. O primeiro grande desdobramento do aumento dos juros internacionais foi a moratória do México, anunciada em 20 de agosto de 1982, que marcou o início de uma reação conjunta dos países latino-americanos em torno de uma solução política para a crise. Em junho de 1984, os países da região se reuniram em Cartagena, na Colômbia, para discutir uma ação política coordenada, o que, de certa forma, não se realizou, com o próprio governo brasileiro preferindo tratar tecnicamente o problema da dívida em vez de apoiar a ideia de uma ação coletiva.

O comportamento brasileiro pode ter-se dado em razão de, em 1981, o Brasil ser a oitava economia capitalista do mundo, o que o privara de acesso a recursos do Banco Mundial, talvez por ter sido incluído entre os países recém-industrializados – os NICs (Newly Industrialized Countries) –, talvez por ter tradição de ser bom pagador. O fato é que, tendo o ministro Delfim Netto como o principal negociador de uma dívida que, em 1983, superava os 70 bilhões de dólares, o Brasil, dadas as circunstâncias – e a inépcia de seus governantes –, e em atendimento às condições colocadas pelo FMI, foi obrigado a negociar uma série de compromissos, ou seja, o tradicional trinômio: elevação de juros, corte em gastos públicos e redução de investimentos em programas sociais. A partir de então, a política econômica brasileira passou a renovar sistematicamente os acordos financeiros internacionais e, após o fim do regime autoritário, a elaborar com alguma regularidade planos econômicos "salvadores" de combate à inflação.

Nesse contexto de instabilidade econômica internacional e interna, as relações Brasil-Estados Unidos continuaram a ter grande importância para o país e, embora as duas chancelarias não tivessem um ponto de vista convergente para os grandes temas da política internacional – energia nuclear, dívida externa, comércio internacional –, as relações comerciais e financeiras fluíram normalmente.

O maior desafio do diálogo entre Brasília e Washington foi a eclosão da guerra das Malvinas, em abril de 1982, diante da qual os dois países tentaram evitar o início das hostilidades, mas que surpreendeu pelo fato de os Estados Unidos, uma vez iniciado o confronto armado, terem dado apoio logístico ao Reino Unido. Estava em jogo o tema da segurança hemisférica, em relação ao qual, nos anos 1960, o Brasil transitara da segurança coletiva da guerra fria para uma visão essencialmente nacional de segurança, o incluía a tentativa de atrair os vizinhos sul-americanos para um sistema regional. A tensão entre a Argentina e o Chile, em 1978, a respeito das ilhas do estreito de Beagle, havia minado o projeto brasileiro; agora, o conflito das ilhas Malvinas colocava Santiago do Chile ao lado de Londres e aproximava Brasília de Buenos Aires.

Não é o caso de analisar aqui as razões que levaram argentinos e ingleses ao conflito armado, mas de identificar os aspectos mais relevantes do posicionamento brasileiro.

Autoridades políticas e militares do Brasil, ao propor uma saída negociada para a crise e defender os direitos da Argentina sobre as ilhas, pautavam-se tanto na tradição pacifista e jurisdicista do país quanto na certeza de que, caso o Brasil se opusesse ao pleito argentino, inúmeras

dificuldades surgiriam no futuro relativamente ao relacionamento bilateral e às possibilidades de se obter avanços na integração regional. E ao apoiar a argentina em termos políticos-diplomáticos e econômicos, os dirigentes brasileiros miravam o futuro, pois o país adquiriria a confiança dos argentinos. Não foi outro o resultado ao se observar que, após a guerra, o diálogo bilateral Brasil-Argentina avançou em diversas áreas, como a nuclear e a militar (cooperação), desembocando na Declaração de Iguaçu (1985), assinada por José Sarney e Raúl Alfonsín, na Ata de Integração Brasileiro-Argentina (1986), e na própria criação do Mercosul (1991). Foi o regime militar, em transição para a democracia, que deu os primeiros passos em favor da integração.

O ponto de partida desse processo foi a superação do contencioso de Itaipu, em boa medida solucionado pela decisão de Figueiredo, que, em 14 de janeiro de 1979, convocou Saraiva Guerreiro para uma reunião em Paris, na qual colocou como prioridade a solução do problema. Dez meses depois, em 17 de outubro, foi assinado o Tratado Tripartite de compatibilização de Itaipu e Corpus.

A política externa de Figueiredo e de seu chanceler Saraiva Guerreiro, além de enfrentar os problemas advindos da crise econômica internacional e regional e de se deparar com a guerra no Atlântico Sul, seguiu, em linhas gerais, o pragmatismo do governo anterior. Ao aceitar que sua política externa fosse rotulada de "universalista", Saraiva Guerreiro mostrou-se simpático ao termo, ainda que visse nele uma palavra vaga para descrever o óbvio. Ser universalista pressupunha ser anti-intervencionista, promotor da dignidade nacional e respeitador das individualidades nacionais.[22] Em termos práticos, o universalismo de Guerreiro vinculava a política exterior ao desenvolvimento, procurava diversificar mercados e aumentar o volume de negócios do país, mantinha um bom relacionamento com seus parceiros mais tradicionais e alimentava a intenção da integração sul-americana, vista como benéfica para todos.

Com os Estados Unidos, a despeito de atritos na área comercial e de, no final do governo Figueiredo, ter-se iniciado o contencioso em torno da Lei de Informática (28 de dezembro de 1984), as relações retomaram um bom perfil após a guerra das Malvinas e, em 7 de fevereiro de 1984, Brasil e Estados Unidos assinaram o Memorando de Entendimento sobre Cooperação Industrial-Militar, por ocasião da visita do secretário de Estado norte-americano George Schultz. Esse acordo retomava a cooperação militar bilateral, interrompida em 1977 em decorrência da questão nuclear.

Com as relações com os Estados Unidos voltando à "normalidade" e os laços com a Europa ocidental e o Japão mantendo o bom perfil dos anos 1970, a novidade em termos comerciais foi a visita de Figueiredo à China – a primeira visita de um presidente brasileiro àquele país, acompanhado de cem empresários. Nas negociações em Pequim, dez anos após o reconhecimento da República Popular da China por parte do Brasil, foram identificados os pontos de convergência dos interesses dos dois países e assinados acordos bilaterais na área

22 GUERREIRO, 1992.

diplomática (consulados em São Paulo e Xangai). O mais importante documento firmado na ocasião dizia respeito à cooperação no uso pacífico da energia nuclear.

Quanto às relações com a América Latina, o Brasil ganhou pontos durante a crise e a guerra das Malvinas, assim como outros países da região, e melhorou seu posicionamento tanto na América do Sul quanto na América Central. Ao sul, as relações com a Argentina passaram por mudanças que podem ser caracterizadas pela superação da *rivalidade histórica* e promoção de um *entendimento* quanto aos novos parâmetros que deveriam orientar o diálogo bilateral a partir de então.

A assinatura do Acordo Tripartite (1979); a visita de Figueiredo à Argentina (1980), depois de 35 anos da última visita de um presidente brasileiro àquele país, na qual foram firmados acordos de cooperação, inclusive na área nuclear; a visita do presidente argentino, general Jorge Videla, ao Brasil (1981), para dar continuidade às negociações do ano anterior; o encontro entre os presidentes Figueiredo e Roberto Eduardo Viola (1981), sucessor de Videla; o posicionamento brasileiro durante a crise a guerra das Malvinas (1982); a representação dos interesses argentinos em Londres (1982-1990); a simpatia com a qual a mídia brasileira acompanhou a redemocratização argentina, que culminou com a eleição de Raúl Alfonsín (1983); e as expectativas positivas da Argentina quanto à redemocratização no Brasil, com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney, demonstraram, considerados em seu conjunto e com o benefício do tempo transcorrido desde então, que as mudanças foram suficientemente profundas para que o tema da integração passasse ao primeiro plano do relacionamento entre Brasília e Buenos Aires, subsistindo apenas a *rivalidade natural*.

Os acontecimentos dos anos seguintes, incluindo a formação do Mercosul e o conhecimento que as duas sociedades passaram a ter uma da outra – tornando comum a presença de camisetas de clubes de futebol argentino em salas de aula do Brasil e vice-versa – confirmaram que as ideias e ações favoráveis ao entendimento, desenvolvidas nas décadas anteriores, haviam se transformado em forças profundas.

Os ganhos de qualidade no relacionamento com a vizinhança sul-americana, além do caso argentino, foram visíveis nas seguintes ações: visita de Figueiredo à Venezuela (1979), mencionada anteriormente; visita ao Chile (1980), na qual foram assinados acordos de cooperação e em que Figueiredo, ao lado do ditador Augusto Pinochet, propôs um brinde à democracia; I Reunião de Chanceleres dos Países do Tratado de Cooperação Amazônica, no mesmo ano; visitas à Colômbia e ao Peru (1981), evidenciando a força da vertente amazônica da política exterior, lançada pelo primeiro governo militar; na participação nas negociações de paz entre o Peru e o Equador; visita ao Brasil, ainda em 1981, de Herrera Campíns e de Turbay Ayala, presidentes da Venezuela e da Colômbia; visita de Saraiva Guerreiro ao Suriname e à República

da Guiana (1982); e outras ações diplomáticas nos anos que se seguiram.[23] Esse conjunto de ações fazia parte de uma única iniciativa, que era o prosseguimento da construção de um espaço político-diplomático sul-americano com o objetivo de estabelecer acordos de cooperação científica em diversas áreas e de formar um espaço econômico regional. Era o desdobramento da filosofia integracionista desenvolvida na década de 1960.

As vertentes platina e amazônica da política exterior brasileira, que, juntas, formavam o projeto de construção da América do Sul, não se sobrepunham à dimensão latino-americana, que possuía uma dinâmica própria. No tabuleiro latino-americano, novas batalhas estavam sendo travadas, tanto no plano econômico quanto no político. Na área especificamente comercial, após duas décadas de dificuldades e conflitos de interesse no âmbito da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), foi criada a Associação Latino Americana de Integração (Aladi), em cujo marco institucional foi construído o Mercosul. Com a nova instituição, foram abandonadas as listas comuns e as listas de exceções, instrumentos que praticamente impossibilitavam progressos na Alalc, e foram adotados mecanismos mais flexíveis. O principal instrumento de integração econômica, de natureza bilateral, passou a ser os Acordos de Complementação Econômica (ACEs). No caso do Mercosul, por exemplo, o ACE n. 14, que definiu regras do acordo automotivo, foi de fundamental importância para o ensaio de integração produtiva de então.

Duas iniciativas em relação às quais o Brasil participou de modo assertivo no debate político regional foram a XIV Assembleia Geral da OEA, realizada em Brasília, em novembro de 1984, e a aproximação com o Grupo de Contadora, formado por Colômbia, México, Panamá e Venezuela, em janeiro de 1983. No primeiro caso, o interesse brasileiro na reconfiguração institucional da OEA, que vinha sendo questionada desde, pelo menos, a década de 1960, relacionava-se à identificação dessa instituição como um instrumento de realização dos interesses norte-americanos. Era preciso criar maior equilíbrio entre a potência hemisférica e os demais países do continente, o que, em parte, veio com o Protocolo de Cartagena das Índias e com a adoção da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. As divergências de fundo continuaram marcando a trajetória da OEA, que somente na primeira década do século XXI foi questionada por alguns países da América do Sul e Central, como Venezuela, Equador, Bolívia e Nicarágua.

O Grupo de Cartagena, por outro lado, foi criado em razão dos conflitos armados na América Central – El Salvador, Guatemala, Honduras –, que, na visão de Washington, desestabilizavam a região. Para o governo norte-americano, o combate às guerrilhas de esquerda deveria ser feito por meio da confrontação, da violência, enquanto os países do Grupo de Cartagena advogavam uma solução pacífica para tais manifestações políticas. Em meados de 1985, o Brasil manifestou na ONU seu apoio ao plano de paz para a América Central, apresentado pelo Grupo de Contadora. Posteriormente, foi criado o Grupo de Apoio a Contadora,

23 GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. 2ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

formado por Brasil, Argentina, Peru e Uruguai, ampliando os interlocutores interessados em uma solução pacífica para aqueles conflitos.

Enfim, a política exterior do governo Figueiredo, ainda fortemente inspirada nos conceitos de autonomia e universalismo, respondia às necessidades de um governo que, mais que o anterior, sofria os efeitos da crise econômica da década de 1970, a qual, posteriormente, foi identificada como o início da nova fase da globalização. Figueiredo tinha consciência de que o contexto internacional que favorecera o advento do chamado "milagre econômico" não mais se repetiria e viu soçobrar, ao longo de seus seis anos de governo, o projeto da Noei. Foi diante da decepção da ajuda e dos aportes financeiros dos países da Europa ocidental e dos Estados Unidos que o presidente brasileiro pronunciou o discurso de abertura da XXXVII Assembleia Geral da ONU, em Nova Iorque, em 27 de setembro de 1982. Figueiredo mais parecia o líder de um movimento de libertação nacional que o presidente de um país inserido na órbita de influência dos Estados Unidos. O presidente brasileiro criticou o protecionismo alfandegário imposto pelos países industrializados ao comércio internacional e condenou as altas taxas de juros como fatores de asfixia dos investimentos produtivos e a extensão do desemprego, tanto em países ricos quanto nos subdesenvolvidos. Para Figueiredo, a situação econômica internacional lembrava a depressão dos anos 1930, e, em seu discurso, ele salientava que a política econômica das grandes potências destruía riquezas sem construir nada em seu lugar. Em meio à crise, o governo Figueiredo conseguiu, pelo menos em alguma medida, dar continuidade à política externa de Geisel. Dificuldades maiores estavam reservadas a seu sucessor.

5.4 Integração e crise econômica

A política externa do governo de José Sarney (1985-1990), alçado à Presidência da República em razão da morte de Tancredo Neves, foi mais uma continuidade que uma ruptura em relação a Figueiredo. A diferença principal foi o agravamento da crise da dívida externa dos países latino-americanos e do processo inflacionário interno, que chegou a 235% em 1985 e, após diversos planos econômicos (Cruzado, Cruzado II, Bresser e Verão), atingiu 84,28% no mês de março de 1990 – um acumulado anual de 4.853,90%. Esse novo cenário econômico, somado às incertezas quanto ao processo de abertura de política, resultou em um governo particularmente conservador, incluindo a manutenção das diretrizes principais do governo Figueiredo na área internacional.

Sarney assumiu a Presidência no dia 15 de março de 1990, tendo como ministro das Relações Exteriores o banqueiro Olavo Setúbal, que se comprometera a seguir uma "diplomacia de resultados". Entretanto, mais do que Setúbal, Sarney foi o principal formulador de sua política externa; segundo o general de exército Rubens Bayma Denys, ele tinha clara compreensão da base continental brasileira – no que se identificava com Figueiredo – e de que o futuro do país dependia do fortalecimento do conjunto dos países sul-americanos.[24] Haveria, assim,

24 DENYS In: BASTOS, 2001.

uma linha de continuidade entre as primeiras percepções de Juscelino Kubitschek e da PEI a respeito da importância da vizinhança sul-americana, os governos militares de Castelo Branco a Figueiredo e, com diferenças de ênfase e prioridades, os governos democráticos recentes.

A integração continental estava fortemente ligada ao possível desenvolvimento equilibrado e harmônico do Brasil, que deveria contemplar tanto a vertente platina quanto a amazônica. Em relação ao Prata, conforme visto na seção anterior, o governo Sarney contou com os processos de aproximação com a Argentina e de superação da rivalidade histórica, realizados, entre outros, por Figueiredo-Saraiva Guerreiro, e avançou no sentido da integração regional, em razão dos laços bilaterais com a Argentina. A ideia formulada por Hélio Jaguaribe, em 1958, de que a integração sul-americana passava pela integração Brasil-Argentina, ainda era válida.

O encontro dos presidentes Sarney e Alfonsín na fronteira de Foz de Iguaçu, entre os dias 29 e 30 de novembro de 1985, para a inauguração da Ponte Internacional Tancredo Neves, era o primeiro passo para o fortalecimento e a valorização do "bloco sul-americano". Os dois presidentes conversaram sobre diversos assuntos, como a redemocratização de ambos os países e a posição dos militares ao longo do processo e a necessidade de formarem um bloco econômico para fazer face às mudanças internacionais (globalização). A Declaração de Iguaçu marcou, assim, o início da integração econômica Brasil-Argentina. O passo seguinte foi a assinatura da Ata de Integração Brasileiro-Argentina, que estabeleceu, em julho de 1986, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice) e o Protocolo de Cooperação Nuclear. Nesse mesmo ano, o Uruguai uniu-se ao Brasil e à Argentina e, posteriormente, foi a vez do Paraguai. Em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado por Brasil e Argentina, estipulava um prazo de dez anos para a criação de um espaço econômico comum, mas o sucessor de Sarney, Fernando Collor de Melo, antecipou a iniciativa para o ano de 1991.

Os avanços na integração da região do Prata não impediram o governo Sarney de também olhar ao norte. A Amazônia foi considerada prioridade estratégica de defesa do país, cujo foco deveria ser deslocado do Cone Sul para a região Norte. Sarney e seus ministros militares consideravam seriamente o interesse internacional na Amazônia, o que explica o esforço no sentido de dar substância ao Projeto Calha Norte, criado no início de seu governo. Este consistia em um conjunto de ações governamentais coordenadas para a região, ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas, com o propósito de assegurar melhores condições de se manter a integridade territorial naquela vasta região. Ao longo de seu governo, Sarney realizou visitas aos vizinhos amazônicos e promoveu, em maio de 1989, em Manaus, a 1ª Reunião de Presidentes dos Países Amazônicos. Nessa reunião, mandatários dos Estados-membros do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) assinaram a Declaração da Amazônia, para o fortalecimento da cooperação regional e da reafirmação da soberania de seus territórios. Em que medida a preocupação com a internacionalização da Amazônia era legítima, é matéria controversa, mas o encontro teve uma importância simbólica e, ao mesmo tempo, evidenciou a falta de recursos para que a integração amazônica se tornasse algo mais que intenções colocadas no papel.

A prioridade atribuída às relações com os países sul-americanos foi acompanhada pela reafirmação das diretrizes anteriores para os temas internacionais regionais. Em 1985, o Brasil participou da criação do Grupo de Apoio a Contadora, uma instituição multilateral voltada para a solução dos conflitos armados na América Latina, que, em dezembro do ano seguinte, uniu-se ao Grupo de Contadora para formar o Grupo do Rio (Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela), um mecanismo permanente de consulta e coordenação política. A primeira reunião do Grupo do Rio – I Cúpula entre Chefes de Estado e de Governo do Grupo do Rio – aprovou o Compromisso de Acapulco para a Paz, o Desenvolvimento e a Democracia. Foi a primeira iniciativa latino-americana que começava a tomar para si atribuições anteriormente sob responsabilidade da OEA.

Outra iniciativa relacionada ao espaço latino-americano foi a proposta apresentada pelo Brasil à ONU, em 1986, para a implantação de um sistema de cooperação horizontal a fim de assegurar o uso pacífico do mar entre os Estados ribeirinhos – litoral da América do Sul e litoral africano –, segundo os interesses de cada um dos participantes e sob a responsabilidade primordial de todos. A resolução da ONU aprovou a declaração da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) em mais um movimento que procurava estabelecer o controle de uma região contígua, neste caso, o oceano, sem a presença norte-americana. Esse movimento em direção ao continente africano, ganhou reforço pontual com a I Cúpula dos Países Lusófonos, realizada em São Luís do Maranhão, em 1989, com a presença do governo do Brasil, de Portugal e de países africanos de língua oficial portuguesa (Palop).

Ao lado das inovações descritas nos parágrafos anteriores, diversas linhas de continuidade se apresentavam nas relações do Brasil com seus parceiros tradicionais e no *modus operandi* do Itamaraty. Tais características foram captadas, em parte, pela nova Constituição brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, cujo art. 4º, em seus incisos, enumera os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, e o Parágrafo único acrescenta a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, com o objetivo de formar uma comunidade latino-americana de nações.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

[...]

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I. independência nacional;
II. prevalência dos direitos humanos;
III. autodeterminação dos povos;

IV. não intervenção;
V. igualdade entre os Estados;
VI. defesa da paz;
VII. solução pacífica dos conflitos;
VIII. repúdio ao terrorismo e ao racismo;
IX. cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
X. concessão e asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Como se vê, os incisos apresentam alguns princípios jurídicos reconhecidos internacionalmente, como a independência nacional, a igualdade entre os Estados (mais formal do que real) e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; princípios constituintes do acumulado histórico da política exterior brasileira, como autodeterminação e não intervenção, defesa da paz e solução pacífica de conflitos; e princípios resultantes do restabelecimento da democracia, como prevalência dos direitos humanos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, e concessão e asilo político. Daí, por exemplo, a assinatura da Convenção Internacional sobre Tortura, somente em setembro de 1986. Quanto ao parágrafo único, o que deveria ser elemento de política externa, tornou-se cláusula pétrea da Constituição.

O texto constitucional confirma o processo de latino-americanização, ou melhor, de sul-americanização da política exterior brasileira no período de 1930 a 1990. Não obstante, os laços tradicionais do país, ao lado de "novas amizades", ainda tinham importância decisiva na inserção internacional do país. Nas relações com os Estados Unidos, o Brasil esperava o fim do protecionismo a suas indústrias obsoletas, recursos financeiros e transferência de tecnologia, apoio na negociação da dívida e acordos sobre *commodities*. Os norte-americanos, por sua vez, aguardavam a liberalização do mercado da informática, a redução do protecionismo, a ampliação dos direitos às empresas estrangeiras, a privatização das estatais, a eliminação de subsídios às exportações e a negociação da dívida externa por meio de mecanismos de mercado.[25] Tamanha divergência de interesses explicava os descompassos nas relações bilaterais, que vinham prejudicando o Brasil desde o início dos anos 1980.

Além dessas divergências de fundo, diversos conflitos comerciais localizados – aço, calçados, têxteis, álcool, aviões etc. – restringiam ainda mais as possibilidades de entendimento,

25 CERVO; BUENO, 2011, p. 471.

mas, certamente, os Estados Unidos utilizaram melhor seu poder de barganha, porque o Brasil consentiu em submeter-se à recessão econômica, bloqueando seu projeto de desenvolvimento e transferindo sua renda por meio do pagamento de juros da dívida externa. Por outro lado, o comércio bilateral, deficitário para o Brasil durante a década de 1970, começou a tornar-se superavitário em 1981, atingindo 5,2 bilhões de dólares em 1984. Em 1989, as exportações foram de 8,2 bilhões de dólares, contra 3,7 bilhões de dólares em importações, resultando em um saldo positivo para o Brasil de 4,5 bilhões de dólares. A partir de 1990, houve uma queda para 3,4 bilhões de dólares, tendência que se repetiu nos anos seguintes.

Os contenciosos comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos e na área comercial continuam a apresentar problemas relativamente graves, inclusive sobre patentes farmacêuticas e produtos de informática. Em visita aos Estados Unidos, em setembro de 1986, Figueiredo tratou com o seu par, o presidente Ronald Reagan, do tema das retaliações comerciais norte-americanas, deixando claro que, para o governo brasileiro, era um caso de soberania nacional e que as regras brasileiras não feriam os dispositivos do GATT, mas os Estados Unidos não recuaram. No caso dos fármacos, a United States Trade Representative anunciou, em julho de 1988, a aplicação contra o Brasil de sanções previstas na Seção 301 da lei de comércio americana, a qual autoriza o presidente dos Estados Unidos a tomar a atitude apropriada, inclusive a retaliação, como era o caso, para reivindicar o fim de ato ou de política prejudicial a seus interesses. A medida era mais simbólica que efetiva, mas suficientemente clura para indicar que os Estados Unidos estavam dispostos a usar todos os instrumentos disponíveis para fazer valer seus interesses.

As dificuldades brasileiras não eram fruto de um modelo teórico superado – o do nacional desenvolvimentismo das décadas de 1960 e 1970 – nem do melhor ou pior uso do poder de barganha, mas de diferenças estruturais que distinguem um país desenvolvido de um país semiperiférico. Além disso, não era claro, como não é ainda hoje, se as elites econômicas nacionais – agronegócio, indústria e finanças – estavam interessadas em mudar o perfil do desenvolvimento brasileiro, caracterizado pela profunda desigualdade e por assimetrias regionais. O Brasil continuava a atribuir a outros países a função de fornecer crédito, tanto para a produção quanto para a administração do serviço da dívida, assim como o papel de fornecer a tecnologia que se recusava a desenvolver. As reivindicações brasileiras dos anos 1980 são substancialmente diferentes daquelas das décadas anteriores.

Foi com seu perfil de país semiperiférico, exportador de *commodities* e de produtos manufaturados de baixo valor agregado e de serviços, que o Brasil se relacionou com os países europeus e asiáticos. Com a África e o Oriente Médio, procurou exportar manufaturados de maior valor relativo, como foi o caso das exportações de armas. Distante de regiões politicamente instáveis, o Brasil se beneficiava com o aumento das exportações para diversas regiões do mundo, mas tinha dificuldades em conquistar espaços nos chamados mercados maduros.

Os trinta anos que separaram o lançamento da PEI do final do governo Sarney apresentam um país que deixara para trás os limites conhecidos nas décadas de 1930 a 1950. Aqueles foram anos

em que a importação de máquinas e equipamentos industriais dependia do preço e do volume de café exportado, e nos quais as preocupações do governo giravam essencialmente em torno da balança de pagamentos. Os projetos de desenvolvimento industrial dependiam essencialmente de recursos norte-americanos, que aqui chegaram com maior facilidade nos anos críticos da guerra, mas que não atenderam às necessidades do país após o conflito. Exercendo diferentes métodos de barganha, com maior ou menor intensidade, Dutra, Vargas, Café Filho e Juscelino atingiram parcialmente seus objetivos, não obstante as realizações deste último.

Nos trinta anos seguintes, a política exterior brasileira adaptou-se, primeiro, ao crescimento da economia mundial na chamada "idade de ouro" do capitalismo, e, em um segundo momento, à crise iniciada em 1970, que tomou corpo na década seguinte. Essa adaptação passou por instrumentos como o exercício da autonomia, a diversificação dos parceiros internacionais e a sul-americanização da política exterior brasileira. A fase seguinte, a partir de 1990, teve como pedra de toque o processo de globalização e a abertura da economia brasileira, com novos desafios e novas respostas.

Principais conceitos

Autonomia. O conceito de autonomia ou de independência de um país no cenário internacional, como no caso da Política Exterior Independente (PEI), remete à possibilidade de um país periférico ou semiperiférico resistir diante das pressões políticas e econômicas exercidas pelas grandes potências e de agir de acordo com o "interesse nacional", definido de modo soberano com base em seu processo político interno. Hélio Jaguaribe (1958) vinculava o exercício da autonomia ao *grau de permissibilidade* do sistema internacional, ou seja, uma determinada conjuntura internacional poderia favorecer ou inibir a atuação de um país no cenário internacional.

Interdependência. Embora a Teoria das Relações Internacionais tenha incorporado os termos interdependência e interdependência complexa somente na década de 1970, na década anterior o regime militar brasileiro fazia uso destes para designar suas relações com o "ocidente", principalmente com os Estados Unidos, evitando a expressão "alinhamento automático", então usada por seus opositores. Na política exterior do governo Castelo Branco, a interdependência significava o reconhecimento da existência de laços históricos com os países ocidentais, o que não anulava a autonomia política externa.

Liderança. A liderança brasileira aplicada ao processo de integração da América do Sul, na década de 1960, não significava hegemonia, ou seja, a construção de consensos regionais em atendimento aos interesses brasileiros, e sim a afirmação da autonomia dos países sul-americanos, que deveriam ter a competência

exclusiva na programação e na condução de empreendimentos conjuntos. Referia-se tanto à integração comercial, por meio do aprimoramento da Alalc, quanto à integração física da região.

Linhas de continuidade. Elementos da política exterior brasileira, ou de outra dimensão da histórica, que permanecem ao longo do tempo e sofrem variações de acordo com as novas conjunturas, podendo, inclusive, ser intermitentes ou desaparecer. Assemelha-se ao conceito de "acumulado histórico"[26] ao identificar o jurisdicismo, o pacifismo e o desenvolvimento, entre outros, como elementos de continuidade, mas enfatiza mais o perfil semiperiférico do país e as determinações externas na formulação de sua política exterior.

Pragmatismo ecumênico e responsável. Autodenominação utilizada pelo governo do general Ernesto Geisel e o chanceler Azeredo da Silveira para sua política exterior, voltada para o desenvolvimento econômico e tecnológico do país, por meio do incremento das exportações (incluindo manufaturados), ampliação dos laços internacionais do país (África e Oriente Médio, principalmente) e vinculação da cooperação internacional aos interesses do país.

Universalismo. Política exterior do governo do general João Batista Figueiredo e de seu chanceler Saraiva Guerreiro, que, apesar de rejeitar rótulos, considerava adequado o uso do termo universalismo para designar uma política exterior complexa, vinculada a um número crescente de países e de instituições internacionais. Em perspectiva histórica, apresentava fortes traços de continuidade em relação a Geisel-Silveira.

Questões para discussão

11. Que razões tornaram a PEI um marco na história e na historiografia das relações internacionais do Brasil?

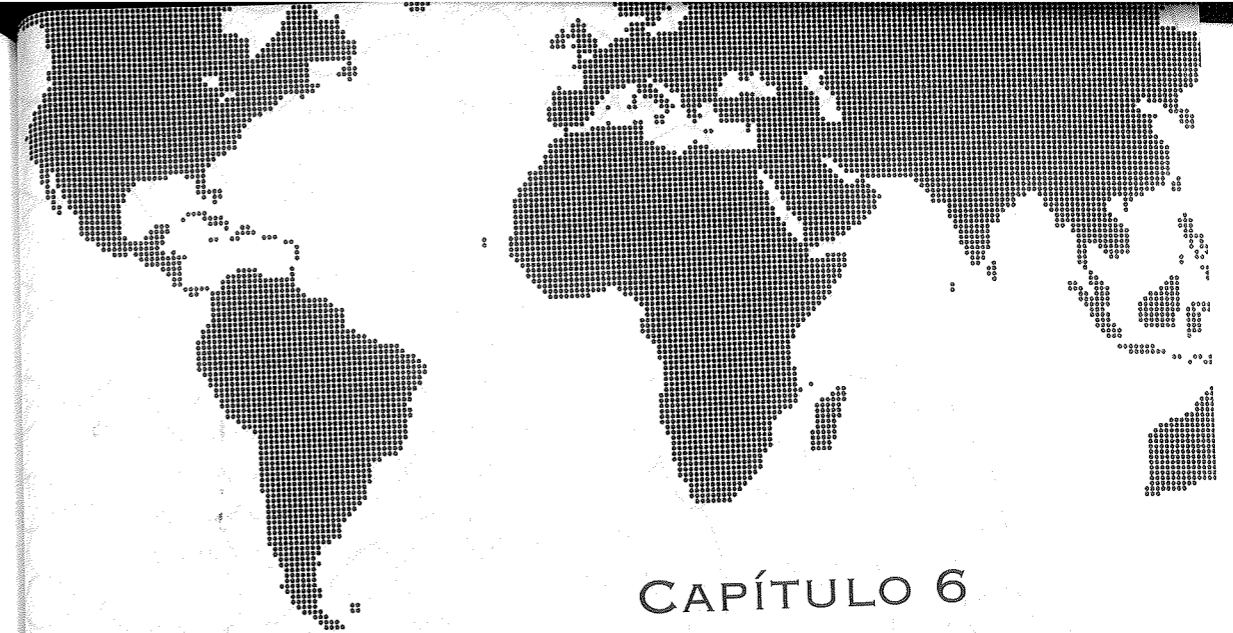
12. O "pragmatismo ecumênico e responsável" deixou lições importantes para que o Brasil enfrente os atuais desafios do cenário internacional?

26 CERVO, 1994, p. 25

Atividade para desenvolvimento em grupo

Faça um levantamento dos argumentos que sustentam a ideia de continuidade e de mudança em dois momentos da política exterior brasileira: 1964 e 1985.

Para saber mais

BARBOZA, M. G.. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992.
DANTAS, S. T.. *Política externa independente*. Brasília: Funag, 2011.
PIMENTEL, J. V. de S. (org.). *A América do Sul e a integração regional*. Brasília: Funag, 2012.
STORRS, K. L.. *Brazil's Independent Foreign Policy, 1961-1964*: background, tenets, linkage to domestic politics, and aftermath. Graduate School of Cornell University, 1973. Degree of Doctor of Philosophy.
VIZENTINI, P. G. F.. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

CAPÍTULO 6

O BRASIL NO MUNDO GLOBALIZADO (1990-2010)

No final da década de 1980, em razão da crise da dívida externa e do processo inflacionário do país, o Brasil passou a considerar a adoção de políticas econômicas de viés liberal, o que o Chile e a Argentina haviam feito em 1975 e 1976, respectivamente. A abertura do Brasil ao mundo globalizado não foi, porém, realizada de forma cuidadosa e com um planejamento de longo prazo. Ao contrário, a economia brasileira expôs-se à competição internacional de maneira abrupta e nem todas as empresas conseguiram responder de forma proativa à nova conjuntura. A política exterior, sob o governo de Fernando Henrique, procurou fazer uso do multilateralismo e das promessas de uma nova ordem internacional, pautada nos princípios da democracia e da economia de mercado, para promover o equilíbrio financeiro do país e melhorar o padrão de sua inserção internacional. A partir de 2003, com o advento dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a política exterior passou a apresentar maior ativismo, o que coincidiu com uma conjuntura internacional favorável ao crescimento econômico e ao protagonismo de países ditos emergentes. Não obstante as mudanças operadas na política exterior, o país não perdeu seu perfil tipicamente semiperiférico.

6.1 A Abertura sem projeto

Na América Latina de modo geral, a década de 1990 foi caracterizada por uma onda de liberalização econômica, que, no caso do México, por exemplo, assim como em outros países, havia começado anos antes. No Brasil, o governo José Sarney, após alguns planos econômicos com potencial de sucesso, mas com prática desastrosa, adotou em seu último ano o Plano Verão, que incluía as primeiras medidas nitidamente liberalizantes. Foi o início da sinalização para o que viria depois das eleições de 1989, em que a polarização política levou à Presidência Fernando Collor de Melo, que foi quem melhor se credenciou para derrotar Luís Inácio Lula da Silva, o então representante dos setores populares.

Collor, em sua breve passagem pelo governo, destituído que foi em processo de *impeachment* que transcorreu com inusitada tranquilidade (sem demérito para os caras-pintadas), promoveu mudanças que, há muito, eram reclamadas por alguns setores da sociedade brasileira. Essas mudanças, vinculadas às diretrizes do Consenso de Washington, estavam em sintonia com o contexto internacional e com o que ficou conhecido como "onda neoliberal" da década de 1990. A política econômica – pautada na abertura econômica, desregulamentação, privatização, reforma previdenciária, desoneração dos contratos de trabalho etc. – passou para o centro das atividades de governos e a política exterior lhe seguia os passos. Collor, insatisfeito, por exemplo, com os nossos automóveis, que, segundo ele, pareciam carroças, prometia aos brasileiros "o ingresso no primeiro mundo".

Na condição de presidente eleito, Collor visitou países vizinhos do Cone Sul e parceiros tradicionais na Europa, nos Estados Unidos, na União Soviética e no Japão. Em todos, buscava novos investimentos para o Brasil e oportunidades de incremento do comércio. Indagado sobre a situação econômica do país, reconhecia a gravidade dos problemas relacionados à inflação e à dívida externa, afirmando que derrubaria a inflação "com um golpe de caratê", arte marcial na qual era versado, ou que tinha apenas uma bala na agulha para derrubá-la. A prioridade atribuída à economia, a começar pelo combate à inflação, colocava a política exterior a serviço dessa meta, o que, na prática, significava buscar recursos para o país junto ao mundo dito desenvolvido.

Com efeito, em seu discurso de posse, o novo presidente afirmou que o Brasil estaria aberto ao mundo e que teria como metas a integração, crescente e competitiva, atuando de modo intenso no plano bilateral e no coletivo, e que seriam buscadas novas formas de cooperação, fosse no campo da economia, fosse no da ciência e tecnologia, fosse no diálogo político. A necessidade de se proceder a um *aggiornamento* da política exterior do país derivava da impressionante dinâmica das mudanças em curso no cenário internacional, que tornavam mais grave o risco de cairmos em uma situação de confinamento e marginalização. Nesse sentido, era imperioso abdicar do discurso estéril e irrealista, do pseudonacionalismo que induzia o país ao isolamento, da desconfiança e da ilusão míope de autossuficiência.

A abertura do Brasil ao mundo deveria ser acompanhada de uma abertura do mundo ao Brasil. Essa disposição de abertura, associada ao combate à inflação e à superação da crise econômica, viria acompanhada de regras claras, suficientes para garantir a quantos desejassem investir no Brasil um padrão de estabilidade e confiança. A política externa de seu governo haveria de incorporar as melhores vocações diplomáticas brasileiras e valorizar a tradição do Itamaraty: contribuir para a paz e a justiça, e lutar pelo desenvolvimento. Em seu discurso, Collor mesclou a sensatez do respeito à tradição, com alguma megalomania, ao citar o fato de "ter prestado, em escala modesta, quando de recente viagem ao exterior, alguma contribuição ao bom diálogo entre os Estados Unidos e a União Soviética".

Quanto à vizinhança, Collor concebia que o grande espaço imediato era a América Latina, com seu epicentro econômico no Cone Sul, daí a crescente importância do processo de integração latino-americana que pretendia aprofundar em seu governo, o qual seria acompanhado da modernização das economias da região, vinculando-a aos protagonistas das mudanças internacionais. Em seu discurso, Collor citou igualmente o sonho e o mito, ou seja, o sonho de que a integração latino-americana estaria a ponto de se tornar realidade tão concreta quanto fecunda, pois – o mito – o desenvolvimento econômico e social de toda a região aproximaria ainda mais nossos povos, fortalecendo o regime democrático. Collor tentaria, por meio do abandono dos princípios do desenvolvimentismo e da adesão ao liberalismo mais puro, agir simultaneamente em favor da integração regional e da vinculação da região ao mundo globalizado.

Essa estratégia, a que a Cepal denominou "regionalismo aberto", começou a ser posta em prática em julho de 1990, quando Collor e o presidente argentino Carlos Saúl Menem assinaram a Ata de Buenos Aires, que previa a formação do mercado comum bilateral até 31 de dezembro de 1994. Na mesma ocasião, foi anunciado o Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas, indicando, a princípio, que a perspectiva de um mercado comum mais abrangente que o livre-comércio estava presente no diálogo entre os dois presidentes. No mesmo ano, foi assinado o ACE-14, no âmbito da Aladi, que estabelecia um programa de liberalização comercial, não necessariamente em consonância com o Estatuto das Empresas e, posteriormente, um importante passo no estabelecimento da confiança política entre os dois países, consubstanciado na Declaração sobre Política Nuclear Comum, foi a criação de um sistema compartilhado de controle dos materiais nucleares.

No ano seguinte, o Brasil e a Argentina, juntamente com o Uruguai e o Paraguai, avançaram na construção de um mercado comum, com a assinatura do Tratado de Assunção, estabelecendo o Mercado Comum do Sul, o Mercosul, aos 26 de março de 1991. O tratado incorporava os instrumentos que vinham sendo firmados junto à Aladi, que concentravam seus dispositivos na liberalização comercial. Como primeiro resultado, em um período de apenas seis anos, o comércio intrabloco conheceu um crescimento de cerca de 300%.

O Mercosul despertou preocupações em parceiros tradicionais do Brasil, como os Estados Unidos. Nesse sentido, mais que rapidamente, no dia 19 de junho, os países do Mercosul

firmaram com Washington o Acordo 4 + 1, conhecido como Acordo do Jardim das Rosas, que regulava o comércio entre as duas partes e os investimentos norte-americanos nos países do Mercosul. Os movimentos seguintes do Departamento de Estado seriam o lançamento da Iniciativa para as Américas, por meio da qual o presidente George Bush pretendia criar uma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo, e a criação, no início de 1994, do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta). Na geopolítica da integração, o Acordo do Jardim das Rosas era um meio-termo necessário para garantir a relativa autonomia de ação do Mercosul.

A segunda grande realização do governo Collor, pelo menos em termos midiáticos, foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, entre 3 e 14 de junho de 1992. A chamada Cúpula da Terra, que contou com a presença de mais de cem chefes de Estado e de Governo, aprovou cinco importantes documentos: Declaração do Rio, Agenda 21, Convenção sobre Mudança de Clima, Convenção sobre Diversidade Biológica e Princípios sobre Florestas. Parte das discussões girou em torno do conceito de "desenvolvimento sustentável", diante do qual o Brasil oscilou entre o apoio à proposta e a formulação de críticas inspiradas no discurso desenvolvimentista, que reivindicava a primazia do desenvolvimento sobre a preservação ambiental.

O afã com o qual o presidente voluntarista firmava diversos acordos em diversas áreas – nuclear, armas químicas, direitos humanos, entre outras – contrastava com alguns reveses não menos importantes. Um dos acontecimentos mais significativos desse governo foi a invasão do Kuwait pelo exército iraquiano, ação condenada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, com o apoio do Brasil, que autorizava a imposição de sanções econômicas ao Iraque. Então, o Itamaraty negociou a retirada de 450 brasileiros do Iraque, marcando praticamente o fim da presença econômica do Brasil na Mesopotâmia. Outro revés ocorreu no programa nuclear brasileiro, com o fechamento de um poço situado na Serra do Cachimbo, no Pará, que serviria para a realização de testes nucleares. Ao não sustentar a presença brasileira no Iraque e ao sinalizar para a limitação do programa nuclear, o Brasil de Collor negava a política de poder adotada pelos governos anteriores, o que, na verdade, já vinha sendo desenhado.

A lógica da política de retirada dos brasileiros do Iraque e da decisão de abrir mão do programa nuclear ou, pelo menos, de esvaziá-lo temporariamente, derivava da política de concessões prévias para obter vantagens, supostamente proporcionais e à altura das esperanças brasileiras, mas também do perfil econômico-político de um país acomodado à condição semiperiférica. Daí a política externa, delineada por ocasião da XLV Assembleia Geral das Nações Unidas (10 a 14 de novembro de 1990) e inspirada na ideia de modernidade, estabelecer como prioridade a aproximação com os países do "primeiro-mundo", a partir da adesão aos princípios do Consenso de Washington (1989), o qual, estabelecido em uma reunião internacional de economistas, preconizava a adoção de políticas econômicas de matiz (neo) liberal para os países da América Latina. Entre seus princípios do Consenso de Washington estavam: desregulamentação da economia, respeito à disciplina fiscal, liberalização comercial, flexibilização das regras trabalhistas, privatizações etc.

O governo brasileiro, ao receber com simpatia a Iniciativa para as Américas, do presidente George Bush – o primeiro passo para as futuras cúpulas das Américas, que, após 1994, deram origem às discussões sobre Área de Livre Comércio das Américas –, já havia sinalizado anteriormente para essa política. A aproximação com os países desenvolvidos implicava uma atuação mais assertiva no âmbito do GATT, no qual o Brasil, além da tradicional ofensiva nos temas agrícolas, passou a admitir a discussão de "novos temas" – acesso a mercado de manufaturados, compras governamentais etc. –, aproximando-se da posição de Washington. Curiosamente, uma das primeiras consequências da abertura comercial do Brasil foi a diminuição do superávit comercial com os Estados Unidos.

Com efeito, em 1989, ano em que o Brasil exportou 8,23 bilhões de dólares e importou 3,72 bilhões de dólares dos Estados Unidos, o saldo foi de 4,50 bilhões de dólares em favor do Brasil. Nesse ano, a corrente de comércio foi de 11,96 bilhões de dólares e, durante os três anos de governo Collor, manteve-se neste patamar – um pouco abaixo, na verdade, atingindo 10,95 bilhões de dólares, em 1991. O saldo na balança bilateral, no entanto, caiu para 3,43 bilhões de dólares, em 1990, desceu para 1,57 bilhões de dólares, em 1991, e subiu a 2,39 bilhões de dólares, em 1992. Nos dois anos que se seguiram ao governo Collor, esse saldo subiu para 2,78 bilhões de dólares e voltou a cair, ficando em 2,14 bilhões de dólares, valores que antecederam cinco anos de déficit.

Não seria adequado, obviamente, atribuir esse desempenho apenas à política econômica do governo Collor, pois as dificuldades econômicas do final do governo Sarney ainda atuavam sobre o comércio exterior brasileiro e a abertura econômica possibilitava a importação tanto de bens de consumo leves – e duráveis – quanto de máquinas e equipamentos industriais. De qualquer modo, a política liberalizante teve efeitos positivos no diálogo político e nas transações comerciais com os países ricos, e as privatizações, a despeito das dúvidas que suscitavam na sociedade, atraíram investimentos estrangeiros, incluindo espanhóis e portugueses, uma novidade à época.

Além da abertura econômica, a inserção do Brasil no mundo globalizado não dispensava sua tradição universalista, e, nessa dimensão, foram tomadas muitas iniciativas nos foros internacionais, de diferentes geometrias. Nesse movimento, enquadra-se a participação brasileira na I Cúpula do Grupo dos 15 (1990), em Kuala Lumpur, Malásia, na qual se confirmou a necessidade de maior cooperação Sul-Sul, sendo o G15 um foro de consulta e coordenação política de um grupo de países em desenvolvimento, formado por Argélia, Argentina, Brasil, Egito, Índia, Indonésia, Iugoslávia, Jamaica, Malásia, México, Nigéria, Peru, Senegal, Venezuela e Zimbábue. Era o prenúncio de iniciativas como a do G20, que faria história nos anos 2000.

Outra iniciativa, mas de natureza diferente, foi a I Cúpula Ibero-Americana, realizada em meados de 1991, em Guadalajara, México. O novo foro, que reunia 19 países latino-americanos, além de Portugal e Espanha, tinha por objetivo o desenvolvimento de ações de cooperação e o aprofundamento das relações entre as duas áreas: a ibérica e a americana. A II Cúpula, realizada

em 1992, em Madri, estabeleceu reuniões anuais de chefes de Estado e de governo. Por ocasião da I Cúpula, Brasil e Argentina assinaram o Acordo de Guadalajara, que afirmava o compromisso de ambos os países com o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear e criava a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Em Viena, no mês de dezembro de 1991, o Brasil, a Argentina, a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) entraram em entendimento quanto à aplicação de salvaguardas na área nuclear, consolidando negociações anteriores.

No âmbito sul-americano, o Brasil recepcionou os países membros do Mercosul, em sua primeira cúpula, realizada em Brasília, em 17 de dezembro de 1991, para a aprovação do Sistema de Solução de controvérsias, conhecido como Protocolo de Brasília, que previa três mecanismos extrajudiciais de solução: a negociação, a conciliação e a arbitragem. Na vertente amazônica, em Manaus, foi realizada a II Reunião dos Presidentes dos Países Amazônicos (10 e 11 de fevereiro de 1992), para reafirmar o direito de os países amazônicos utilizarem seus próprios recursos para assegurar seu bem-estar e progresso, garantida a proteção ao meio ambiente, em conversação que antecipava o posicionamento conjunto na Rio-92.

O Brasil anunciou sua adesão à Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José (Costa Rica), pouco antes de Fernando Collor deixar o cargo, em razão do processo de *impeachment* aprovado pela Câmara dos Deputados, avançando em um dos últimos acertos com a política exterior da ditadura militar. Obviamente, o presidente destituído não teve tempo para verificar se sua política exterior havia ou não frutificado. Se houve avanços na construção do Mercosul, mesmo em termos essencialmente comerciais, e se o país foi bem avaliado na condução da Cúpula da Terra, é inegável que a abertura econômica, ao inserir o país no mundo globalizado, a despeito da falta de planejamento de médio e longo prazo, trouxe efeitos positivos. A maneira pela qual a política de Fernando Collor foi aplicada e as críticas internas a diversos aspectos de seu governo, como às privatizações, levaram o vice-presidente Itamar Franco, que assumiu a Presidência quando do *impeachment*, a frear o processo de abertura, sem, no entanto, mudar seu rumo.

Itamar Franco adotou uma política de baixo perfil, pois sabia que seu governo era de transição e que, se mantivesse a inflação sob controle e conseguisse diminuir as críticas ao processo de abertura, já teria feito o bastante. Assim, a diminuição do ritmo das privatizações e a retomada de elementos do discurso desenvolvimentista, cujo maior símbolo foi a volta do Fusca, que retornou ao mercado a 23 de agosto de 1993, na reinauguração da linha de montagem da fábrica da Volkswagen em Anchieta, foram suficientes para diminuir o ímpeto das críticas à abertura da economia. Quanto ao combate à inflação, o presidente teve no Plano Real sua maior realização de governo, ainda que os louros tenham sido divididos com seu ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que assumira o ministério em 19 de maio de 1993.

A política exterior do governo Itamar Franco procurou, em um primeiro momento, o equilíbrio entre a herança da abertura desenfreada e as críticas quanto à condução desta.

Embora esse momento possa ser interpretado como de ausência de projeto ou de habilidade por parte do presidente, Ney Canani evidenciou que, em mensagem à Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos, Itamar Franco definiu as diretrizes de seu governo: estabilização econômica, aprofundamento do processo de desregulamentação e de privatizações, abertura aos investimentos estrangeiros e continuidade do processo de abertura comercial. A aproximação com os Estados Unidos e a continuidade das reformas iniciadas por Collor eram coerentes para um governo de transição, embora contrastasse com o apoio recebido da Fiesp. Na verdade, a abertura do Brasil ao mundo globalizado era feita de modo a preservar as reservas de mercado e as práticas de concessões sistemáticas de incentivos e subsídios; contudo, a adesão ideológica ao neoliberalismo não significava a eliminação de práticas corporativistas.[1]

As ambiguidades do processo de abertura política do país refletiam-se igualmente nas palavras do ministro das Relações Exteriores, Cardoso, para quem a manutenção da nossa competitividade externa dependia de a indústria instalada no Brasil ter acesso a insumos de qualidade a preços internacionais. O método, mais uma vez sem planejamento, era a eliminação das barreiras não tarifárias e a exposição de nossas empresas à concorrência internacional. Na prática, o país tinha dificuldade em se posicionar a favor da integração hemisférica com os Estados Unidos ou da ampliação dos laços bilaterais com Washington. Além disso, não era claro em que medida o Mercosul deveria se consolidar como bloco, por meio da tarifa externa comum (TEC), o que significaria um distanciamento dos interesses norte-americanos.

Amado Luiz Cervo interpretou o governo Collor de Melo, o hiato Itamar Franco e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso como um período de "dança dos paradigmas" da política exterior brasileira, no qual teriam coexistido valores do desenvolvimentismo e do liberalismo ao lado de práticas típicas da política exterior de países avançados, como a atuação proativa nos mecanismos de integração regional e a coordenação dos processos de internacionalização de empresas nacionais.[2] A coexistência de paradigmas nessa fase da história diplomática brasileira refletia as diversas correntes de opinião presentes no debate político interno, diante das quais o Itamaraty e a Presidência não poderiam ficar indiferentes. Em perspectiva histórica, a aproximação dos interesses norte-americanos e o receio em relação a essa aproximação, a valorização dos laços com os vizinhos sul-americanos e o desejo de estreitar as relações bilaterais com os Estados Unidos e a abertura às forças econômicas globais simultaneamente à manutenção de privilégios internos não eram medidas confusas, mas vacilações típicas de um país situado na semiperiferia do capitalismo.

Tais contradições se revelaram no cotidiano da chancelaria brasileira em movimentos distintos: do avanço do Mercosul e do conceito de América do Sul (Cronograma de Las Leñas,

1 DINIZ apud CANANI, Ney. *Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994)*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

2 CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2011.

em 1992; aproximação do Mercosul ao Grupo Andino e ao Chile; proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana, a Alcsa, apresentada na VII Cúpula do Grupo do Rio, em 1993; Protocolo de Ouro Preto, em 1994) ao apoio às iniciativas hemisféricas (participação na I Cúpula das Américas, em 1994, ponto de partida para as discussões em torno da Alca), e do apoio às iniciativas latino-americanas (criação do Parlatino, em 1993, e adesão ao Tratado de Tlatelolco, em 1994) à participação na criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), em 1994, que incluía negociações relativas a acordos sobre agricultura, investimentos relacionados ao comércio, comércio de serviços e direitos de propriedade intelectual.

Como visto anteriormente, abertura e regionalismo foram, na teoria, conciliados no conceito de regionalismo aberto; na prática, porém, faltava uma melhor definição em torno do interesse nacional. A interpretação do que seria o interesse nacional esteve em jogo nas eleições presidenciais de 1994, a partir de duas visões antagônicas, pelo menos na aparência: a visão do PSDB e de seu candidato, Fernando Henrique Cardoso, que vinha em campanha desde o início do planejamento do plano de estabilização econômica, e a do PT e de Luís Inácio Lula da Silva, de inspiração reformista e popular – socialista, diriam alguns –, crítica da globalização e da abertura econômica.

6.2 Da Abertura como estratégia à volta do Estado

O darwinismo eleitoral consubstanciado pelo Plano Real, o plano econômico de estabilização articulado por Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, garantiu a vitória deste último nas eleições presidenciais de 1994, em primeiro turno. Não se tratou de um estelionato eleitoral, como chegaram a pensar diversos expoentes da oposição, pois a estabilização teve o formato de um amplo pacto político-empresarial, o que já vinha sendo articulado pelos setores liberal-conservadores após o *impeachment* de Fernando Collor, diante do crescimento do PT. A despeito das críticas pontuais ao plano econômico, o eleitorado consagrou nas urnas Fernando Henrique Cardoso e o PSDB, evidenciando o valor que atribuía à estabilidade.

A estabilidade monetária trouxe resultados positivos para a sociedade brasileira, que passou a apoiar a abertura econômica do país, desde que de forma ordenada e sem a pirotecnia do ex-presidente Collor, pois ganhos advindos do fim da carestia e do crédito de médio e longo prazo significavam a inclusão de muitos brasileiros na sociedade de consumo. Nada mais natural, portanto, que a política exterior do país refletir aquilo que o governo considerava mais apropriado do ponto de vista político interno: a ampla utilização dos valores anteriormente expressos no Consenso de Washington, a defesa do regionalismo aberto e o uso da abertura comercial como estratégia.

Essas orientações têm merecido críticas de estudiosos, mas há certo exagero em se considerar que a política externa de Fernando Henrique tenha sido determinada por concepções

e ideias externas, que teriam colocado em risco o núcleo robusto da indústria nacional e promoveriam a desindustrialização do país. No governo de Fernando Henrique, a busca por autonomia manteve sua presença no fazer diplomático do país, as privatizações trouxeram ganhos significativos para a sociedade como um todo e, em seu segundo mandato, foi promovida a internacionalização de empresas brasileiras. Não obstante, para quem conheceu os aspectos positivos do desenvolvimentismo e esperava de um presidente com o conhecimento sociológico de Fernando Henrique, a prioridade atribuída à estabilidade econômica foi, indubitavelmente, decepcionante.

Durante seus dois governos, a abertura como estratégia, apesar de contribuir para o combate à inflação e para o ganho de eficiência da indústria nacional, não construiu um projeto para o país, tratou com descaso o desenvolvimento (parcialmente revertido no segundo governo) e deixou a desejar na geração de empregos. Essas deficiências minaram a força eleitoral adquirida com o Plano Real e abriram espaço para que, em 2002, o eleitor fizesse a opção por um projeto alternativo.

O principal feito da política exterior de Fernando Henrique foi a continuidade – devidamente reestruturada – da abertura econômica iniciada por Collor, o recuo em relação a projetos adotados em outros governos e, em seu segundo governo, a retomada da política sul-americana do país. Assim, no exercício da diplomacia presidencial, as viagens de Fernando Henrique ficaram famosas, bem como os encontros com os principais mandatários, que ganhavam destaque na imprensa, mas pouco se dizia a respeito da aquiescência do Brasil em temas sensíveis do jogo mundial de poder. Para Fernando Henrique, a *progressive governance* no plano internacional envolvia o esforço da construção no plano doméstico de um sistema compatível.[3]

Nesse sentido, o governo brasileiro anunciou, por meio da Declaração de São José dos Campos (1995), que não tinha intenção de produzir, comprar ou comercializar mísseis militares de longo alcance, e, em seguida, aderiu à Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC) e ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR – Missile Technology Control Regime), reiterando sua posição. A abdicação de qualquer pretensão por parte do país em relação ao "núcleo duro" da indústria bélica internacional foi complementada pela adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), em meados de 1997. A adesão brasileira a esse tratado, cuja validade fora prorrogada por prazo indeterminado em maio de 1995, deu-se após consulta ao Congresso, mas sem que houvesse maior debate por parte da sociedade. Em sua condição semiperiférica, a política de poder do Brasil não constituía uma política de potência.

Não é o caso de levantarmos aqui os principais argumentos quanto ao acerto ou desacerto dessas decisões, mas apenas sinalizar para a profundidade da reorientação da política exterior brasileira, quando comparada aos dois últimos governos militares. O Brasil se globalizava

3 LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

e era conduzido na área exterior por um presidente convicto de que a adesão aos principais regimes internacionais traria vantagens automáticas para o país. Assim, o Brasil aderiu de forma automática – e entusiástica, em alguns casos – ao Protocolo de Quioto (1997), ao Estatuto de Roma (1998), que previa a instalação do Tribunal Penal Internacional, e apoiou o Conselho de Segurança da ONU como foro apropriado para decidir sobre as crises internacionais, como a do Kosovo, em 1999.

Nas relações interamericanas e nas iniciativas junto aos vizinhos sul-americanos, o Brasil manteve algum grau de autonomia. No primeiro caso, destacou-se a aproximação com a política de Washington, na II Cúpula das Américas (1998), quando dividiu a presidência das negociações sobre a Alca com os Estados Unidos, mas que foi objeto de debate interno, que se estenderia até o governo de Lula. Não houve o devido apoio à proposta norte-americana, pois setores expressivos do empresariado brasileiro consideravam a Alca um projeto de criação de uma reserva de mercado para os Estados Unidos; desse modo, o governo brasileiro adotou uma política protelatória que, ao final das negociações, já no governo seguinte, mostrou ter sido a adequada.

A busca por autonomia manifestou-se por meio de negociações em diversos foros internacionais, em reuniões birregionais e nas relações com a vizinhança sul-americana. Exemplos dessas iniciativas foram a I Conferência Ministerial da OMC (1996), na qual o Brasil não aderiu de imediato ao Acordo sobre Tecnologia de Informação (1996); a VIII Cúpula Ibero-Americana, realizada na Cidade do Porto (1998), na qual Fernando Henrique defendeu a criação de um imposto internacional de 0,5% a ser aplicado sobre capitais de curto prazo e cuja arrecadação deveria ser utilizada na estabilização de países em dificuldades financeiras e em programas de combate à pobreza; e a Declaração de Paz do Itamaraty, por meio da qual os países responsáveis pelo cumprimento do Protocolo de 1942, referente à paz entre o Equador e o Peru, solucionaram pacificamente as diferenças entre os dois países (1995). No que se refere à América do Sul e ao Mercosul, áreas em que o Brasil exerce significativo poder de influência, exemplos como esses se multiplicam.

O governo de Fernando Henrique Cardoso não destoou do de seus predecessores no que se refere à vizinhança imediata e à América Latina. No âmbito do Mercosul, os avanços foram significativos, como demonstram a entrada em vigor da união aduaneira do Mercosul, com a adoção da tarifa externa comum (TEC), em 1º de janeiro de 2005; a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Mercosul-União Europeia, em dezembro do mesmo ano, prevendo a liberalização progressiva do comércio birregional; o acordo de comércio entre o Mercosul e o Chile e a adoção da cláusula democrática do Mercosul, em junho de 1996, e o acordo de comércio entre o Mercosul e a Bolívia, em dezembro; e o Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático do Mercosul (1998).

Esses exemplos não deixam dúvidas sobre a continuidade do processo de integração platina, cone-sulina e sul-americana, sob inspiração brasileira. E se os avanços verticais do

Mercosul foram menores que os horizontais, isso pode ser atribuído a dificuldades que, em parte, vinham da vizinhança, como no caso da Argentina, em o que o presidente Menem e seu chanceler Guido di Tella priorizaram, muitas vezes, as *relaciones carnales* com Washington.

A América do Sul não foi esquecida no primeiro governo Fernando Henrique, como demonstrado pela construção do gasoduto Bolívia-Brasil – o Gasbol –, cujas negociações tinham sido frustradas na década de 1970, com a presença de Luiz Felipe Lampreia entre os negociadores brasileiros. Em fevereiro de 1999, já na condição de chanceler, ele acompanhava Fernando Henrique no encontro com seu par boliviano, Hugo Banzer (também presidente nas negociações dos 1970), na inauguração do primeiro trecho do gasoduto. Se a importância econômica e geopolítica do Gasbol equivale à de Itaipu na década de 1980, simbolicamente, o principal acontecimento do governo Fernando Henrique foi a reunião de presidentes da América do Sul.

A I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, serviu de foro de discussão sobre temas políticos, comerciais e relativos à integração física da região, o que, em perspectiva histórica, era um desdobramento do processo de construção da integração sul-americana, iniciada na década de 1960. Nessa ocasião, foi lançada a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), com o objetivo de fomentar projetos de integração nas áreas de energia, transporte e telecomunicações, tendo como diretriz os "12 eixos de integração e desenvolvimento". Na II Reunião, em Guaiaquil, entre 26 e 27 de julho de 2002, essas diretrizes foram aprofundadas e definidas as fontes de financiamento, que incluíam o BNDES, o BID, a CAF e o Fonplata. Pode-se identificar uma linha de continuidade entre essas iniciativas e as que vieram depois delas, como o estabelecimento da secretaria permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), ao final do governo Fernando Henrique. Essa continuidade pode ser identificada também em relação ao governo Lula e sua política exterior.

As dificuldades do governo Fernando Henrique nas eleições de 1998 eram indício de que o Plano Real necessitava de ajustes e que o baixo crescimento econômico e as taxas de desemprego poderiam dificultar a reeleição do presidente, caso a oposição viesse a apresentar projeto alternativo viável. Essas dificuldades se refletiram na política econômica e na política exterior do segundo governo Fernando Henrique, que, por exemplo, passou a dar destaque às exportações, política esta divulgada por meio do bordão "exportar ou morrer", em 2001. A balança comercial brasileira apresentara um superávit de 60,4 bilhões de dólares entre 1990 e 1994, seguido de um déficit de 24,3 bilhões de dólares entre 1995 e 2000. Tudo indica que somente então o sociólogo presidente compreendeu a importância estratégica do setor externo para um país com o perfil do Brasil, primário-exportador e exportador de manufaturados de baixo valor agregado, com algumas exceções.

Outro aspecto a se mencionar foi o início da internacionalização de empresas brasileiras no contexto da globalização – a primeira onda começou na década de 1970 –, com o apoio direto do Estado, via BNDES, às empresas interessadas em se estabelecer em outros mercados.

A internacionalização da economia brasileira ganhou força em meados da década de 1990, como indica a criação da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (Sobeet), em 1994, no Rio de Janeiro, por um grupo de pesquisadores e profissionais das áreas pública e privada, diplomatas, empresários, técnicos de sindicatos e representantes de Câmaras de Comércio, entre outros. Empresas com experiência já consolidada no exterior, como a Petrobras e o Itaú, ou as que alçavam voo naquele momento, como a Embraer, sinalizavam para uma segunda onda de internacionalização de empresas brasileiras, por meio do aumento de investimentos no exterior ou de exportação de produtos de grande valor agregado.

O Brasil globalizava-se por meio da abertura de seu mercado, o qual, em alguma medida, começava a responder proativamente diante das forças econômicas internacionais. O Estado coordenava parte desse processo, e um número crescente de médias e grandes empresas, privadas e públicas, começava a voltar-se para o mercado externo, em um processo que ganhou novo impulso após o governo Fernando Henrique. É temerário, no entanto, atribuir força excessiva aos governos, acreditando que, por si sós, eles sejam capazes de resistir às forças econômicas internacionais ou de alavancar a internacionalização das empresas. O Brasil, tradicional exportador de riquezas minerais e agrícolas *in natura*, de produtos semi-industrializados do agronegócio e de manufaturados simples, não tem conseguido alterar esse perfil histórico, nem em termos econômicos, nem na esfera sociopolítica.

6.3 Continuidades e ilusão de poder

A vitória de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002 foi o resultado de uma série de fatores, como as baixas taxas de crescimento verificadas durante o governo Fernando Henrique. Igualmente importante foi o fato de o PT ter se afastado, em grande medida, de seus princípios originais, e também a Carta ao Povo brasileiro apresentada por Lula, em 22 de junho de 2002, afirmando que o PT no governo preservaria o superávit primário quanto fosse necessário para impedir que a dívida interna afetasse a capacidade de o governo honrar seus compromissos, e que a estabilidade e o controle das contas públicas e da inflação eram patrimônio de todos os brasileiros. A superação da vulnerabilidade era outra condição para a retomada do crescimento, ponto básico do programa de governo de Lula.

O novo contexto internacional, de acordo com as palavras do chanceler Celso Amorim, em seu discurso de posse, era complexo e pouco amistoso, caracterizado pela presença de capitais especulativos, que prejudicavam os países em desenvolvimento. Os países ricos continuavam relativamente fechados aos produtos dos países pobres e mantinham práticas comerciais predatórias, que impediam a livre competição. No plano político, os conflitos internacionais alimentavam-se da intolerância e do fanatismo, propiciando atos terroristas de extrema violência. Havia, na percepção de Amorim, o risco de a guerra voltar ao cenário da política internacional. Em meio a essas

condições negativas, a política externa brasileira estaria voltada para a paz e para o desenvolvimento, que seriam buscados por meio da redução das diferenças entre as nações ricas e as pobres, da promoção do respeito à igualdade entre os povos e da democratização efetiva do sistema internacional.

Ambições desmesuradas à parte, a política exterior do governo Lula buscaria o aumento das exportações, os investimentos produtivos e a assimilação de tecnologia, e as diretrizes da nossa diplomacia seriam as negociações de acordos comerciais com vantagens concretas para o país, o combate a práticas protecionistas e a ampliação dos mercados consumidores de bens primários ou semielaborados, que continuavam a ter papel importante na pauta exportadora. Assim, na Alca, nas negociações Mercosul-União Europeia e na Organização Mundial de Comércio, os agentes brasileiros dedicaram-se ao aumento do mercado para os produtos e serviços nos quais o país era – e é hoje – competitivo.

O Brasil teria a América do Sul como prioridade, e, nela, as relações com a Argentina seriam tomadas como basilares na construção do Mercosul. O objetivo era uma América do Sul estável, justa e próspera, não somente por solidariedade, "mas em razão de nosso próprio progresso e bem-estar", segundo Amorim. Era a atualização de uma antiga política de integração regional, sob inspiração brasileira, e de busca de mercados para produtos brasileiros mais elaborados, além de áreas para o investimento direto por parte de empresas brasileiras. Com os países desenvolvidos, seria adotada uma política igualmente tradicional: o entendimento construtivo e a parceria madura com os Estados Unidos e uma relação próxima e construtiva com a União Europeia. A novidade ficou por conta da ênfase atribuída às relações com os países em desenvolvimento, assim como com a China, a Rússia, a Índia, o México e a África do Sul.

No caso da América do Sul, o primeiro desafio foi a crise política na Venezuela, em torno do locaute promovido pela estatal do petróleo, a Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA), diante da qual o Brasil articulou a criação do Grupo de Amigos do secretário geral da OEA para a Venezuela, em janeiro de 2003. Quanto ao Mercosul e às relações com a Argentina, o desafio inicial foi a promoção do acordo de livre comércio entre o Mercosul e o Peru, que se tornou um membro associado do bloco, e a declaração conjunta com o presidente argentino, Néstor Kirchner, conhecida como Consenso de Buenos Aires, que pretendia ser um contraponto ao Consenso de Washington. Nos anos que se seguiram, várias outras iniciativas fortaleceram a integração sul-americana, como o acordo de complementação econômica entre o Mercosul e a Colômbia, o Equador e a Venezuela (2003), o acordo de livre comércio Mercosul-Comunidade Andina (2004), o lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), a I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (2005), a XXX Cúpula do Mercosul, da qual a Venezuela participou na condição de postulante a membro pleno (2006), a mudança do nome de Casa para Unasul, na 1ª Reunião Energética da América do Sul (2008), e a assinatura do tratado constitutivo da Unasul, em Brasília (2008).

Nas relações interamericanas, a Alca foi esvaziada a partir da quarta Cúpula das Américas, em Mar del Plata, Argentina (2005), momento em que, em Buenos Aires, Hugo Chávez

realizava uma "anticúpula". Entretanto, mais do que as divergências políticas, foram os conflitos de interesse na área econômica, tanto por parte dos Estados Unidos quanto dos países latino-americanos, que contribuíram para o fim das negociações. Outro movimento importante no âmbito interamericano foi a criação de um contraponto à OEA: a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac), na Rivera Maya, México, em fevereiro de 2010. A Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, seu nome oficial, reuniu a II Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (Calc) e a XXI Cúpula do Grupo do Rio. A Celac assumiu o patrimônio histórico do Grupo do Rio e sua função, a concertação política, e as diretrizes da Calc voltadas para o desenvolvimento e a integração.

Para Celso Amorim, o Brasil começava a desempenhar o papel que lhe era devido, tanto no âmbito hemisférico quanto no cenário internacional: o de país "desinibido", que atuaria em vários foros internacionais e regionais, incentivando a defesa dos direitos humanos, a luta contra a pobreza, a cooperação internacional para o meio ambiente e a democratização da política internacional. Com efeito, o Brasil teve ampla atuação em foros internacionais, e Lula atuava com desenvoltura tanto no Fórum Econômico Mundial, em Davos, quanto no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre.

Quanto à democratização das estruturas mundiais de poder, o Brasil participou de entendimentos com a Alemanha, a Índia e o Japão – o G4 –, na prestação de apoio mútuo no tema da reforma do Conselho de Segurança da ONU. Em sua análise da política exterior brasileira da década de 1920, Clodoaldo Bueno referiu-se como "ilusão de poder" ao posicionamento do país diante da Liga das Nações, na qual reivindicava a condição de membro permanente de seu Conselho Executivo.[4] Agora, em seus esforços em favor da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e da elevação do Brasil à condição de membro permanente, a diplomacia brasileira, e o próprio presidente, tiveram comportamento semelhante; pareciam desconhecer a história e a lição de que é somente após grandes conflitos armados que as grandes instituições internacionais se modificam ou desaparecem para dar lugar a outras, e que a realidade dos recursos de poder do país, desde a situação das nossas forças armadas até as condições socioeconômicas da sociedade brasileira, não favoreciam maior protagonismo. Era a "ilusão de poder" que se fez presente também em outras iniciativas da política externa do governo Lula.

No caso das negociações da OMC, o Brasil liderou a formação de um grupo de países em desenvolvimento – o G20 econômico – para pressionar os países desenvolvidos a eliminar os subsídios e as barreiras ao comércio com os países mais pobres. Realizada em Cancún, no mês de setembro de 2003, a V Conferência Ministerial da OMC foi interpretada pelo Itamaraty como um momento de conquista de poder, pois o G20 teve condições de reivindicar a reciprocidade nas relações comerciais. Ganho efetivo ou diplomático, o fato é que o G20 mobilizou a atenção internacional e sua ação praticamente paralisou as negociações da Rodada

4 CERVO; BUENO, 2011, p. 215.

Doha, o que pode ser considerado um avanço, dado que as propostas apresentadas pelos países desenvolvidos eram prejudiciais aos de menor desenvolvimento relativo.

Outra iniciativa de peso do Brasil foi a criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), em Brasília (2003) – uma retomada simbólica da rota das caravelas, com o objetivo de promover consultas e inciativas conjuntas em temas de interesse mútuo. Essa iniciativa surpreendeu em termos de aprofundamento vertical e horizontal, traduzido em diversas reuniões de cúpula para tratar de temas como inclusão social e desenvolvimento, comércio (incluindo o Mercosul), segurança, tecnologia da informação, energia, saúde e alimentação. Se a cooperação Sul-Sul foi a tônica do fórum Ibas, o grupo de países chamado Bric – Brasil, Rússia, Índia e China –, formalizado em 2007, tinha vocação essencialmente política, sem se descuidar de temas comerciais e econômicos. O Bric, que promove a comunicação e a concertação de posições entre suas chancelarias, tem visto seu poder aumentar diante do rápido crescimento de suas economias e da crise que atingiu os países ricos a partir de 2008. Em 2010, foi realizada a cúpula Bric-Ibas, em Brasília, na qual, diante da crise econômica internacional, foi reafirmado o compromisso com o desenvolvimento.

A multiplicação de foros regionais e internacionais acompanha, em geral, a maior presença brasileira nos negócios internacionais. Além das empresas brasileiras que se internacionalizaram na década de 1970, como a Petrobras, a Mendes Júnior, a Odebrecht e o Itaú, novas empresas, como a Gerdau, a Braskem, a Votorantim e a WEG, passaram a atuar em distintos países, nos setores de mineração, prospecção, metalurgia, indústria civil, tecnologia etc. Para alguns analistas das relações internacionais do Brasil, esse novo momento significa não só a penetração de empresas brasileiras nas cadeias produtivas mundiais, como a superação da dependência estrutural do país. No entanto, se observarmos os dois principais parceiros comerciais do Brasil, talvez a dependência estrutural tenha mais força do que se pode verificar no confronto com a internacionalização da economia brasileira.

Atualmente, os principais fornecedores do Brasil são os Estados Unidos, a China, a Argentina e a Alemanha, e os nossos maiores compradores são a China e os Estados Unidos, cujas exportações não têm o mesmo perfil. Em 2009 e 2010, o Brasil exportou mais de 17 bilhões de dólares para os Estados Unidos, mas, desde 2009, esse comércio tem sido deficitário. Em 2001, o déficit foi de 8,16 bilhões de dólares e, em 2012, foi de 5,65 bilhões de dólares. As exportações para esse mercado, em 2010, por fator agregado, apresentaram o seguinte perfil: 31,03% de produtos básicos, 16,47% de semimanufaturados e 51,65% de manufaturados. Uma leitura mais atenta sobre os critérios de classificação dos produtos manufaturados não permite muito otimismo em relação ao perfil das exportações brasileiras. Entre os principais produtos de exportação para os Estados Unidos, encontram-se: óleos brutos de petróleo, semimanufaturados de ferro e aço, álcool etílico, café em grão, ferro fundido bruto etc.

No caso da China, as exportações brasileiras alcançaram 21 bilhões de dólares e 30,78 bilhões de dólares em 2009 e 2010, respectivamente – os dois últimos anos do governo

Lula –, assim distribuídos: 83,65% de produtos básicos, 11,76% de semimanufaturados e somente 4,51 de manufaturados. Para o nosso principal destino, exportamos minérios de ferro, soja, óleos brutos de petróleo, açúcar de cana e derivados de madeira. Esses produtos representam quase 80% do total exportado, sendo os minérios de ferro responsáveis por mais de 30% das exportações.

Não é exagero afirmar que, no mundo globalizado, as relações do Brasil com seu principal parceiro comercial mais reforçam que atenuam o caráter primário-exportador do país. Se a internacionalização das empresas brasileiras, o crescimento do volume dos investimentos brasileiros no exterior e a diversificação dos parceiros comerciais do Brasil têm força suficiente para se contrapor de forma efetiva ao perfil de nossas exportações, é matéria que exige investigação. Se empresas brasileiras atuam no exterior principalmente nas áreas de mineração, prospecção e construção civil, entre outras, será positivo para os brasileiros esse processo de internacionalização? O Estado brasileiro utilizará os recursos auferidos nessa nova etapa da economia brasileira em favor do desenvolvimento social do país? Nossos indicadores sociais, como educação e saúde, não são favoráveis.

O governo Lula, nesse sentido, avançou em um processo definido nos governos anteriores, acelerou a alavancagem do capitalismo brasileiro, articulou empresários e Estado, mas não mudou o lugar do Brasil na economia mundial. A hipótese é que o Brasil tenha dado alguns passos em direção às economias desenvolvidas, mas como essas avançaram no mesmo ritmo, ou mais rapidamente em termos tecnológicos e no desenvolvimento de produtos e serviços, o país não alterou de forma substancial sua posição relativa. Nesse processo que colocou o Brasil em posição de maior destaque, as forças econômicas e políticas internacionais tiveram maior influência que o protagonismo de Lula ou de Fernando Henrique.

6.4 Dilma Rousseff e as linhas de continuidade

Internacionalistas brasileiros têm discutido em que medida o governo Dilma Rousseff é ou não uma continuidade do governo Lula. Do ponto de vista interno, não há dúvida de que Rousseff representa a continuidade, não apenas pela forma como foi alçada à Presidência, mas por seu programa de governo. Teria a política externa autonomia em relação à política interna, a ponto de promover uma mudança de rumo? Talvez, na tentativa de esboçar uma resposta, seja útil avaliar os vetores da política exterior brasileira e seus princípios norteadores, a internacionalização das empresas, o comércio exterior e a atuação em foros internacionais. Neste último aspecto, basta dizer que a presidente, fiel a seu passado de militante de esquerda, engajou-se mais decididamente na defesa dos direitos humanos que seus dois antecessores.

Com Dilma Rousseff, a América do Sul continuou como prioridade entre as prioridades, sendo o papel da Argentina de fundamental importância na vizinhança. Antonio de Aguiar Patriota, ao substituir Amorim no cargo de chanceler, reafirmou a disposição em fortalecer o

Mercosul e atuar em favor da consolidação da Unasul e da Celac. Ao lado das relações mais tradicionais do país com os Estados Unidos e a Europa, o Brasil deveria reforçar os laços com países caribenhos, africanos e asiáticos, por meio de iniciativas como a Cúpula Brasil-Caricom, o Ibas, a Aspa (Cúpula América do Sul-Países Árabes). Ainda no plano multilateral, o G20 financeiro e o Brics, grupo que desde 14 de abril de 2011 passou a ser integrado oficialmente também pela África do Sul, deveriam receber atenção especial.

Ciente de que o novo governo deveria preservar as conquistas dos últimos anos e a base sólida de realizações do governo Lula, Patriota considerou o Brasil preparado para enfrentar desafios nas áreas econômica, financeira, comercial e ambiental, por meio do envolvimento com o setor privado, com sindicatos e com a sociedade civil. Em sua visão, no cenário internacional desta segunda década do século XXI, o Brasil se posiciona como um ator que reúne características para a promoção de modelos mais inclusivos de desenvolvimento e para o fortalecimento da cooperação entre as nações. A autoimagem do país era, certamente, semelhante.

No que diz respeito à internacionalização das empresas brasileiras e ao ingresso de investimento direto estrangeiro (IDE) no país, os efeitos negativos foram sentidos a partir do primeiro ano do governo Rousseff. Em 2010, o Brasil encontrava-se próximo à quarta posição entre os países mais citados para realização de projetos de IDE – posição em que permaneceria nos anos seguintes –, atrás apenas da China, dos Estados Unidos e da Índia. Esta evolução positiva dos ingressos de IDE no Brasil contrastava com o contexto adverso dos fluxos globais desses investimentos. Não obstante, em seu segundo ano de governo, diante das expectativas declinantes em relação ao desempenho da economia brasileira, as incertezas quanto ao fluxo de investimentos estrangeiros aumentaram.

Quanto à internacionalização das empresas brasileiras, o empresariado tornou-se um pouco mais cauteloso, sobretudo diante de países com marco regulatório instável, mas não deixou de aumentar seus investimentos no exterior. Em março de 2013, ganhou destaque na imprensa brasileira o caso da empresa Vale, que, por meio de uma nota, informou a suspensão da implantação do projeto Rio Colorado, na Argentina, para a exploração de potássio, em razão de problemas macroeconômicos que tornaram os altos custos do investimento sem rentabilidade para a companhia. O governo brasileiro interpretou o tema como questão essencialmente empresarial, e preferiu, pelo menos inicialmente, não interferir nas negociações. Situação semelhante já havia ocorrido com a Odebrecht, no Equador, que fora expulsa do país em 2008, sob a alegação do governo Rafael Correa de que teria descumprido normas contratuais, e que, dois anos depois, após acordo com o governo equatoriano, anunciou a retomada das atividades. Esse tipo de contratempo tornou-se mais frequente com o crescimento da presença de empresas brasileiras no exterior.

Em relação ao comércio, notadamente com a China e os Estados Unidos, o perfil das exportações do Brasil não se alterou de modo significativo. Em 2012, as exportações para os Estados Unidos atingiram 26,70 bilhões de dólares, com a seguinte distribuição: 29,77% de

produtos básicos, 19,25% de semimanufaturados e 50,35% de manufaturados. Para a China, no mesmo ano, as exportações foram de 41,22 bilhões de dólares, sendo 82,82% de produtos básicos, 11,32% de semimanufaturados e 5,74% de manufaturados. Em linhas gerais, não houve alteração significativa do final do governo Lula para os anos iniciais do governo Dilma.

Considerando-se os princípios de política exterior, as principais inciativas de diálogo e as relações econômicas ou comerciais, constata-se que o governo Dilma Rousseff não apresentou solução de continuidade em relação ao governo Lula. As linhas de continuidade da política exterior brasileira, presentes na atualidade, têm origens em diferentes conjunturas históricas e ganharam maior ou menor visibilidade ao longo das décadas que separam os anos 1930 dos dias de hoje.

O desenvolvimento econômico, a autodeterminação e a não intervenção, e a descoberta da vizinhança latino-americana configuraram-se entre 1930 e 1961, sendo que o jurisdicismo, a solução pacífica de controvérsias e o respeito aos foros multilaterais vinham de antes. O processo de construção do espaço sul-americano, a superação da rivalidade histórica com a Argentina, a identificação da possibilidade de substituir exportações, o reencontro com a África, a aproximação com o Oriente Médio e os primeiros esboços do multilateralismo latino-americano foram definidos no período de 1961 a 1989. Desde então, o Brasil passou a se inserir de forma proativa no mundo globalizado, por meio da integração via Mercosul, da criação de instituições internacionais sul e latino-americanas, da abertura de sua economia ao comércio e aos fluxos financeiros internacionais, da internacionalização das empresas brasileiras e de um maior protagonismo nos foros internacionais.

Não houve, porém, mudanças substanciais na condição semiperiférica do Brasil, o que explica suas ambiguidades, assim como facilita o entendimento da coexistência de elementos desenvolvimentistas e liberais em uma mesma política e em um mesmo governo. Explica, ainda, a existência de vacilações em negociações comerciais, as intervenções nem sempre bem-sucedidas em crises específicas da política internacional e as contradições entre o papel moderno que o país desempenha na defesa dos direitos humanos, do meio ambiente e da solução pacífica de conflitos, e as práticas políticas internas do país. O reposicionamento do Brasil no cenário internacional contemporâneo é, antes de tudo, uma adaptação às mudanças econômicas advindas da globalização, semelhante, em sua dinâmica, ao que ocorreu na segunda metade do século XIX.

Principais conceitos

Dança dos paradigmas. Na visão de Amado Luiz Cervo, é a coexistência, em um mesmo período histórico, de diferentes modelos de política externa: o paradigma do Estado desenvolvimentista, do Estado normal (neoliberal) e do Estado Logístico (de natureza normativa).

Desenvolvimento sustentável. Proposta de modelo de desenvolvimento pautado no respeito ao meio ambiente, na preservação da diversidade biológica e no bem-estar das sociedades. Esse modelo ganhou força internacional a partir da Rio-92.

Regionalismo aberto. Segundo estudo da Cepal, de 1994, o regionalismo aberto é um processo de crescente interdependência em nível regional, em um contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente.

Semiperiferia. País que se encontra em situação intermediária entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas, apresentando características híbridas e desempenhando diferentes papéis no cenário internacional. É um país dependente diante das economias avançadas e defasado em termos tecnológicos e de recursos humanos, mas que, em relação aos países mais pobres, surge como fonte de capitais e de manufaturados.

Questões para discussão

1. Quais as principais mudanças ocorridas na política exterior brasileira com o fim do regime militar?
2. Identifique aspectos positivos e negativos da política exterior do primeiro presidente eleito pelo voto popular no recente período democrático.
3. É possível afirmar que a política exterior de Fernando Henrique Cardoso e a de Luís Inácio Lula da Silva apresentaram mais semelhanças que diferenças? Justifique.

Atividade para desenvolvimento em grupo

Faça uma enquete entre profissionais e estudantes de relações internacionais a respeito da política exterior brasileira contemporânea, a partir da seguinte questão: "Em sua opinião, o que justifica a afirmação de que o Brasil é um importante ator nas relações internacionais do século XXI?".

Para saber mais

CANANI, N.. Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994). Porto Alegre: UFRGS, 2004.
CERVO, A. L.. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. Repertório de política externa: posições do Brasil. Brasília: Funag, 2007.
LAFER, C.. A identidade internacional do Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.
LIMA, P. T. F. de. Caminhos diplomáticos: 10 anos de agenda internacional (1985-1995). Francisco Alves, 1997.

CONCLUSÃO

Conclusão

Em seus extremos, o processo de evolução da política externa brasileira vai da subordinação aos interesses das grandes potências, na década de 1820, à atual inserção internacional, com o intuito de obter condições favoráveis ao nosso desenvolvimento econômico e social e projeção política para o Brasil no cenário internacional. A subordinação foi superada, de certo modo, na década de 1840, quando o Império brasileiro teve condições de implementar uma orientação externa coerente na defesa dos interesses do país, quer quanto às potências europeias e aos Estados Unidos, quer quanto aos países vizinhos. Embora fosse um Estado periférico, o Brasil Monárquico não era submisso: resistiu às pretensões inglesas de ter privilégios comerciais e políticos; defendeu a integridade nacional; construiu uma hegemonia regional no Rio da Prata, para conter o que supunha ser o expansionismo argentino, o que implicou defender as independências paraguaia e uruguaia; construiu e manteve a aliança para enfrentar a agressão militar do Paraguai, de Francisco Solano López; e, em suas décadas finais, a Monarquia brasileira, apesar da crise política e financeira, manteve o país respeitado pelas grandes potências e pelos países vizinhos.

O início da República foi marcado por um sentimento romântico e irreal de irmandade republicana sul-americana, que teve fim já durante o governo de Floriano Peixoto. Nos anos seguintes da República Velha, a política externa brasileira atuou para garantir o funcionamento do modelo agroexportador, que demandava imigração e capitais externos, e em favor de uma geopolítica regional, particularmente do Cone Sul, de manutenção da paz e de consolidação do espaço nacional herdado do expansionismo português, mediante negociações de fronteiras fundamentadas no critério do *uti possidetis*, estabelecido na década de 1840. Nesse sentido, foi fundamental a atuação do barão do Rio Branco, quer como representante brasileiro nas questões de Palmas e do Amapá, quer como chanceler durante um decênio. Além disso, também foi durante o período em que ele esteve à frente do Itamaraty que se construiu a política de não intervenção em assuntos internos de países vizinhos e de cooperação com eles, e de aprofundamento das relações com os Estados Unidos, atendendo aos interesses da agroexportação e ao equilíbrio geopolítico regional, mas sem prejudicar os vínculos do Brasil com a Europa. Nos anos seguintes, a política externa brasileira foi bem-sucedida ao posicionar o país na Primeira Guerra Mundial e obter sua participação nas negociações de paz de Versalhes e na fundação da Liga das Nações. Foi nesta, porém, que, como resultado do voluntarismo e da falta de pragmatismo por parte do governo de Artur Bernardes, o Brasil sofreu sua maior derrota e foi levado a retirar-se desse organismo multilateral. O fim do governo Bernardes pôs fim a esse voluntarismo e, com Washington Luís, o país retornou ao pragmatismo e privilegiou suas relações continentais, quer com os Estados Unidos, quer com os países vizinhos.

As mudanças operadas no país entre as décadas de 1920 e 1930 abriram uma nova fase na história das relações internacionais e da política exterior brasileira, na qual a agricultura de

exportação passou a dividir espaço com os interesses do setor industrial e do Estado corporativista. À modernização interna, que abrangia a construção da legislação trabalhista e eleitoral, a coordenação da economia por parte do Estado e a criação de instituições setoriais na esfera produtiva, correspondia o uso das relações internacionais do país para a atração de capitais e, se possível, de tecnologia. Um caso emblemático foi o das negociações com os Estados Unidos no contexto da Segunda Guerra Mundial.

A partir de 1945, o esforço em favor da industrialização ganhou novo *status* na formulação da política exterior do país, mas encontrou um cenário internacional refratário às demandas dos setores mais dinâmicos da economia nacional. Os Estados Unidos direcionaram sua política para a América Latina, no sentido de buscar o apoio dos países latino-americanos para a consecução de seus interesses relacionados à guerra fria – novo paradigma da política exterior de Washington. Embora o Brasil tenha sido privilegiado em relação aos vizinhos no recebimento da ajuda norte-americana, de caráter assistencialista, nossas autoridades não consideravam que o montante e as condições dessa ajuda fossem adequados aos interesses nacionais. O Brasil sustentava a ideia de uma industrialização "autônoma", mas a disposição norte-americana era apenas a de prestar assistência técnica e fornecer financiamentos privados para o Brasil.

Foram essas frustrações que levaram o governo Juscelino Kubitschek a lançar a Operação Pan-Americana e os governos Jânio Quadros e João Goulart a elaborar a proposta da PEI. Naquele contexto, a nova política caracterizava-se pela busca de alternativas diante da política de Washington, consubstanciada no universalismo, pela diversificação das parcerias internacionais e pela autonomia de ação em temas de política internacional. O golpe militar de 1964 não alterou essencialmente os objetivos da PEI, mas mudou o discurso, favoravelmente aos valores da guerra fria, e a estratégia de aproximação com os Estados Unidos. Os militares deram continuidade ao objetivo da industrialização, com um viés nitidamente conservador, e, à medida que procuravam dar densidade ao desenvolvimento nacional, por meio do avanço tecnológico, enfrentavam resistências por parte de Washington. No entanto, eles possibilitaram ao país iniciar seu processo de globalização econômica, ainda que timidamente, com um parque industrial mais robusto.

O projeto dos militares, que vinculava a industrialização a uma política exterior agressiva (autonomia, pragmatismo, universalismo), arrefeceu nos anos 1980 em razão da elevação dos juros internacionais, da crise da dívida externa e do protecionismo dos países ricos. A solução foi encontrada na passagem para a década de 1990, com a abertura econômica do país, promovida pelos governos Fernando Collor e Fernando Henrique. Tal processo foi acompanhado por uma política externa que aproximou o Brasil das grandes economias, manteve o processo de integração com a Argentina e os vizinhos platinos, o que fora iniciado com José Sarney, e aproximou o país dos continentes africano e asiático.

O governo Lula não alterou o essencial da política exterior brasileira, que havia sido redefinida a partir de 1999, no sentido de promoção das exportações e de maior ênfase nas

relações dos países em desenvolvimento, ou emergentes. A diplomacia presidencial, de caráter aparentemente estratégico e visivelmente voluntarista, foi acompanhada da abertura de embaixadas, aumento do número de diplomatas e maior protagonismo em foros multilaterais. O presidente justificava sua política pelo processo de internacionalização das empresas brasileiras, pela diversificação de interlocutores no jogo internacional e pela possibilidade de o Brasil influenciar no processo de criação de regras internacionais, como na OMC, por exemplo. Outra dimensão da atuação diplomática do país apontava para o país semiperiférico, que obviamente não era submisso, mas que se mostrava satisfeito com o papel secundário no cenário internacional. Dilma Rousseff não alterou esse perfil, embora tenha apresentado algumas mudanças de ênfase.

Enfim, se é possível dizer que a política externa de Rio Branco estava em harmonia com a realidade internacional da época, o que levou ao estreitamento de relações com os Estados Unidos, é igualmente pertinente afirmar que a atual política exterior do país é condizente com a nossa realidade atual. O Brasil de Rio Branco vinculava-se ao mundo por meio da venda de café e de outros produtos, da busca de mão de obra e de capitais externos, do esforço para conseguir meios para sua segurança e da obtenção de prestígio internacional. Nas primeiras décadas do século XXI, esses vínculos estão assentados nas exportações de minérios, petróleo, soja, material de transporte e produtos metalúrgicos, entre outros, na busca de capitais, de tecnologia e de meios para a segurança do país (cientes de que estamos sob o guarda-chuva de segurança dos Estados Unidos) e na obtenção de maior protagonismo internacional. As principais diferenças foram delineadas a partir dos anos 1930. Seria possível afirmar que estamos, atualmente, em meio a uma nova inflexão?

REFERÊNCIAS

Referências

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso*: cem anos de política econômica republicana (1889-1989). Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Relações internacionais e política externa do Brasil*; dos descobrimentos à globalização. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O expansionismo brasileiro;* o papel do Brasil na bacia do Prata. Rio de Janeiro, Philobiblion, 1985.

__________. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

__________. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

__________. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização. I. Presença dos EUA no Brasil*. São Paulo: Senac São Paulo, 1998.

BARBOZA, Mário Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992.

BOPP, Raul. Relatório confidencial. Arquivo Histórico do MRE, Brasília, 1953.

BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*. São Paulo: Unesp; Brasília: Funag, 1995.

__________. *Política externa da Primeira República*; os anos de apogeu – de 1902 a 1918. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BURNS, Bradford. *A aliança não escrita: Rio Branco e as relações Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Ipri/Funag, 2003.

CALÓGERAS, João Pandiá. *A política exterior do Império*. Brasília: Senado Federal, 1998.

CANANI, Ney. *Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994)*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

CARVALHO, Carlos Delgado de. *História Diplomática do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1998, edição fac-similar.

CARVALHO, José Murilo de. *Teatro de sombras: a política imperial*. São Paulo: Vértice, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional*. Brasília: Editora UnB, 1994.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2011.

CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano: Rio Branco e o ABC. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, n. 41 (2), p. 59-82, 1998.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Barão do Rio Branco*: Missão em Berlim — 1901/1902. Brasília: Funag, 2009.

DANTAS, San Tiago. *Política externa independente*. Brasília: Funag, 2011.

DORATIOTO, Francisco. A formação dos Estados Nacionais no Cone Sul. In: Fundação Alexandre de Gusmão. *A América do Sul e a integração regional*. Brasília: Funag, 2012.

__________. *Maldita Guerra*; nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

__________. O Brasil no mundo. In: SCHWARCZ, Lilia (org..). *História do Brasil Nação*; a abertura para o mundo (1889-1930). Rio de Janeiro: Objetiva/Mapfre, v. 3, 2012.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *O Rio da Prata e a consolidação do Estado Imperial*. São Paulo: Hucitec, 2006.

FICO, Carlos. *Como eles agiam*: os subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2003.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. 2. ed. ampl. e atualizada Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

__________. *Entre a América e Europa;* a política externa brasileira na década de 1920. Brasília: Funag/UnB, 2006.

Império do Brasil. *Relatório do Ministério dos Negócios Estrangeiros apresentados à Assembleia Geral do Império* (1830-1888) e *Relatório do Ministério das Relações Exteriores* (1890-1903 e 1912-1960) Disponível em:
<http://www.crl.edu/brazil/ministerial/rela%C3%A7oes_exteriores>. Acesso em: 18 jul. 2014.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil:* passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LESSA, Antonio. O ensino de Relações Internacionais no Brasil. In: CERVO, Amado Luiz; SARAIVA, José Flávio Sombra. *O crescimento das Relações Internacionais no Brasil*. Brasília: Ibri, 2005.

LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (org.). *Política internacional contemporânea*: mundo em transformação. São Paulo: Saraiva, 2006.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. *Políticas semelhantes em momentos diferentes*: exame e comparação entre a Política Externa Independente (1961-1964) e o Pragmatismo Responsável (1974-1979). Tese de Doutorado. Brasília: UnB, Departamento de História, 2000.

LINS, Álvaro. *Rio Branco*. São Paulo: Alfa Ômega; Brasília: Funag, 1996.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Médici (1970-1973). *Nova econ*. vol.15 no.3 Belo Horizonte Sept./Dec. 2005; Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512005000300003&script=sci_arttext . Acesso em: 18 jul. 2014.

MACHADO DE ASSIS. O futuro dos argentinos (Gazeta de Notícias, Rio de Janeiro, 9.Jul.1888). In: *Obra Completa*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994.

MAGNOLI, Demétrio. *O corpo da Pátria*; imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912). São Paulo: Editora da Unesp/Moderna, 1997.

MANCHESTER, Alan K. *Preeminência inglesa no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1973.

MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década 64/74. In *Cadernos Cebrap*, v. 12, 1975.

MARTINS, Estevão de Rezende. *Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina* (estudos em homenagem a Amado Luiz Cervo). Brasília: Funag/Ipri, 2003.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência*: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

__________. *O alinhamento sem recompensa*: política externa do governo Dutra. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.

__________. *Sucessos e ilusões*: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

PENNA FILHO, Pio. *O Brasil e a África do Sul*: o arco atlântico da política externa brasileira (1918-2000). Porto Alegre: Funag, 2008.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. *A política externa da Primeira República e os Estados Unidos*; a atuação de Joaquim Nabuco em Washington (1905-1910). São Paulo: HUCITEC/FAPESP, 2006.

PIMENTEL, José Vicente de Sá. *A América do Sul e a integração regional*. Brasília: Funag, 2012.

RÉMOND, René (org.). *Por uma história política*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RICÚPERO, Rubens. *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco; uma biografia fotográfica 1845-1995*. Brasília: Funag, 1995.

__________. O Brasil no mundo. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.) *História do Brasil Nação: 1808-2010*. Rio de Janeiro: Objetiva/Mapfre, v. 1, COSTA E SILVA, Alberto (org.). Crise colonial e independência 1808-1830), 2011.

__________. Relendo a *Introdução às obras do Barão do Rio Branco*, de A. G. de Araujo Jorge. In: JORGE, A. G. de Araujo. *Introdução às obras do Barão do Rio Branco*. Brasília: Funag, 2012.

__________. *Rio Branco: o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

RODRIGUES, José Honório. *Independência: revolução e contra-revolução*; a política internacional. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975, v. 5.

__________. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

SARAIVA GUERREIRO, Ramiro. *O Itamaraty e o Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal/Ministério das Relações Exteriores, 1985.

SARAIVA, José Flávio Sombra. (org.) *Foreign policy and political regime*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

__________. *O lugar da África*: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias). Brasília: UnB, 1996.

SEITENFUS, Ricardo. *O Brasil vai à guerra*. 3ed. *Barueri*, SP: Manole, 2003.

SILVA, Heloísa Machado da. Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. *RBPI*. vol.46 no.1 Brasília Jan./June 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292003000100003&script=sci_arttext. Acesso em: 18 jul. 2014.

STORRS, Keith Larry. *Brazil's Independent Foreign Policy, 1961-1964*: background, tenets, linkage to domestic politics, and aftermath. Graduate School of Cornell University, 1973. Degree of Doctor of Philosophy.

TOPIK, Steven C. *Comércio e canhoneiras*; Brasil e Estados Unidos na Era dos Impérios (1889-97). São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

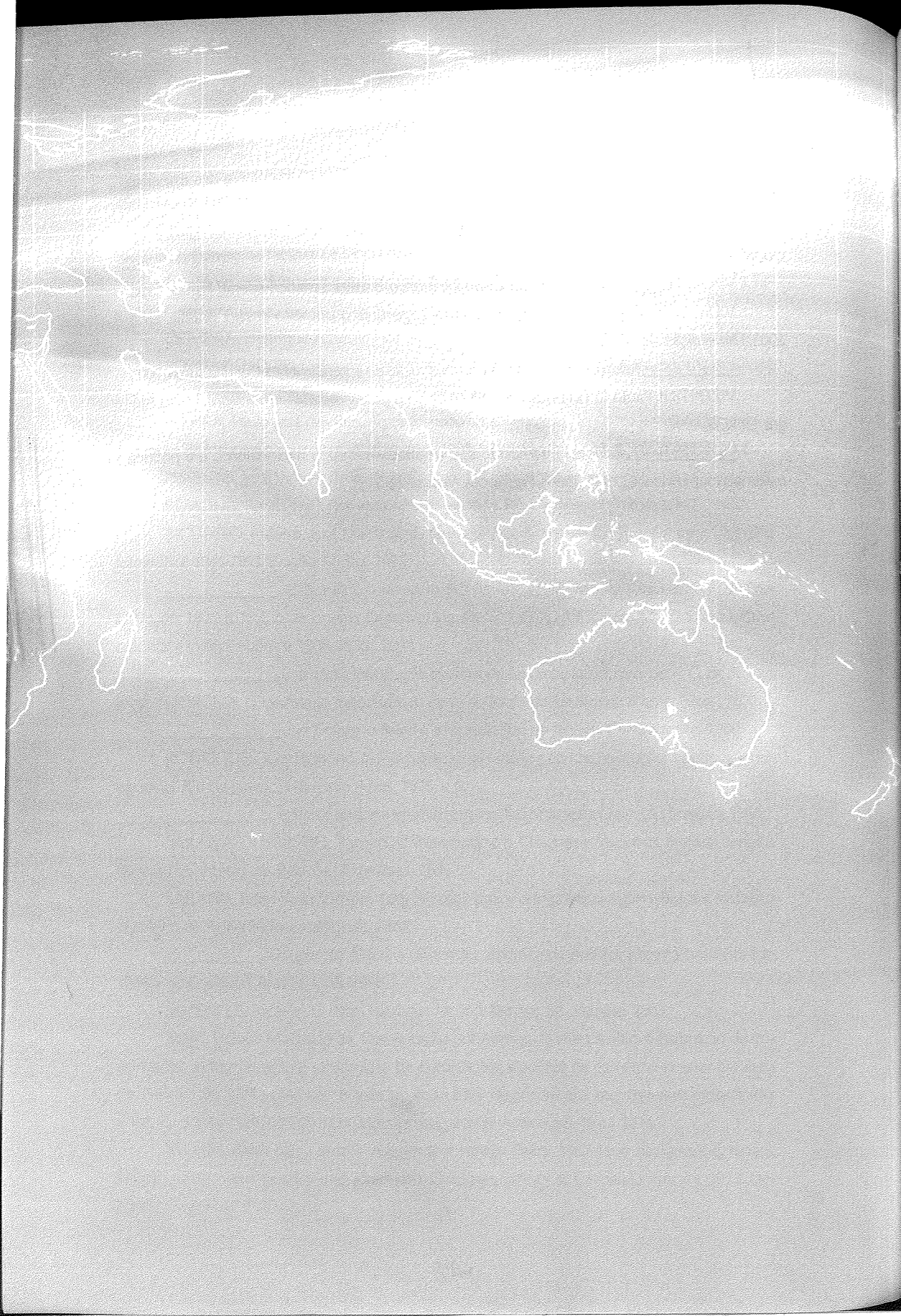
TRAVASSOS, Mario. *Projeção internacional do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

VIANA FILHO, Luís. *A vida do Barão do Rio Branco*. Brasília: Senado Federal/ Funag, 1996.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Integração Brasil-Argentina*: o primeiro ensaio. Brasília: UnB, 2003. Dissertação de Mestrado.

__________. *Relações Brasil-Argentina*: a construção do entendimento. Curitiba: Juruá, 2003.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

__________. *Relações internacionais e desenvolvimento*: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964). Petrópolis: Vozes, 1995.

Este livro possui material digital exclusivo!

Para enriquecer a experiência de ensino e aprendizagem por meio de seus livros, a Saraiva Educação oferece materiais de apoio que proporcionam aos leitores a oportunidade de ampliar seus conhecimentos.

Nesta obra, o material de apoio foi elaborado para professores, e é composto de **slides com resumos** e **pontos-chaves dos capítulos** para auxiliar na exposição em sala de aula.

Para acessá-lo, siga estes passos:

1. Em seu computador, acesse o link `http://somos.in/HRIB1`
2. Se você já tem uma conta, entre com seu login e senha. Se ainda não tem, faça seu cadastro.
3. Após o login, clique na capa do livro.

Pronto! Agora, aproveite o conteúdo extra e bons estudos!

Qualquer dúvida, entre em contato pelo e-mail **suportedigital@saraivaconecta.com.br**